

За підтримки:



Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

відповідно до рішення Бундестагу
Федеративної Республіки Німеччина



Німецько-український
агрополітичний діалог

Серія консультативних робіт

APD/PP/05/2012

Новостворений Державний земельний банк: підходящий інструмент для поліпшення доступу до агрофінансування?

Роберт Кірхнер, Віталій Кравчук

Київ, грудень 2012 року

Про проект "Німецько-Український Агрополітичний Діалог" (АПД)

Німецько-Український Агрополітичний Діалог надає консультації представникам державної влади в Україні та представникам бізнес-асоціацій щодо реформування аграрної політики та законодавства відповідно до принципів ринкової економіки. У нашій консультативній роботі ми враховуємо доречний досвід Німеччини та інших країн, а також світової спільноти (ЄС, СОТ). Проект фінансується федеральним Міністерством продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів ФРН в рамках Програми Співробітництва із залученням консультативної групи GFA GmbH.



www.apd-ukraine.de

Партнери Проекту

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ (ІЕД) – незалежна дослідницька організація, заснована у 1999 році провідними українськими політиками та Німецькою консультативною групою з питань економічних реформ. Він спеціалізується на прикладних економічних дослідженнях та консультаціях з питань економічної політики, що надаються українським уряду та парламенту.



www.ier.com.ua

Компанія БЕ Берлін Економікс, розташована у Берліні, надає консультації українському уряду з приводу низки питань економічної та фінансової політики в рамках Німецької консультативної групи з питань економічних реформ, яка діє з 1994 року.



www.berlin-economics.com

РЕЗЮМЕ

Достатній доступ до фінансування має вирішальне значення для сільськогосподарських підприємств в Україні. Однак, емпіричні дані свідчать, що цей доступ часто обмежений, особливо для малих та середніх сільськогосподарських підприємств. Банки не хочуть надавати кредити через низку причин. Надто жорстка позиція монетарної політики, яку вона веде останнім часом, означає, що банки не можуть собі дозволити пропонувати кредити за прийнятними процентними ставками, незалежно від сектора економіки. Специфічні проблеми у фінансовому секторі, який ще не оговтався від наслідків глобальної фінансової кризи, ще більше загострюють питання високої вартості фінансування. Нарешті, кредитування сільськогосподарського сектору це проблема, пов'язана з рядом специфічних галузевих ризиків. Проте, не всі банки розуміють ці ризики в повній мірі.

У 2012 році влада створила Державний земельний банк (ДЗБ) з чіткою метою поліпшення доступу до фінансування для малих і середніх сільськогосподарських підприємств. Кабінет Міністрів України та парламент вжили всіх необхідних заходів для створення ДЗБ та впровадження деяких аспектів правової бази ДЗБ, процесу, який ще повністю не завершений. Згідно планів, публічно оголошених чиновниками, (чисельні) стратегічні цілі ДЗБ включають надання субсидованого фінансування сільськогосподарському сектору, а також управління земельними ділянками державної власності. В планах також надання ДЗБ інших елементів сільськогосподарської підтримки.

Основне питання полягає в тому, чи є ДЗБ підходящою установою, яка може полегшити доступ до фінансування в цьому середовищі. Однак детальний аналіз його структури та вихідних функцій виявляє ряд проблем в різних сферах, таких як: можливі конфлікти інтересів, прозорість та підзвітність, і нейтралітет в рамках конкуренції (наведено лише деякі з них). Зокрема, піддаються сумніву та не підтримуються кращими міжнародними практиками питання поєднання в одній установі функцій управління земельними ресурсами та фінансування.

Відправною точкою для забезпечення поліпшеного доступу до фінансування для сільськогосподарських підприємств могли б стати труднощі, виявлені у нашому аналізі; які включають менш обмежувальну монетарну політику, заходи реформування фінансового сектора та усунення з сільськогосподарського сектору ризиків з політичним підґрунтям. У випадку нестачі заходів та чіткого виявлення неефективності ринкового механізму, хорошим варіантом може бути збільшення державної фінансової підтримки (субсидій) для обраних цільових груп. Однак політики повинні слідувати міжнародному досвідові та спочатку чітко сформулювати цілі, які повинні бути досягнуті, потім розробити відповідні політичні рамки для досягнення цих цілей, і лише на останньому етапі створити спеціальну установу для реалізації.

Автори

Роберт Кірхнер	kirchner@berlin-economics.com	+49 30 / 20 61 34 64 0
Віталій Кравчук	kravchuk@ier.kiev.ua	+380 / 44 278 63 42

Подяка

Автори висловлюють вдячність Вольдемару Вальтеру за надану допомогу у дослідженні. Звичайні застереження висловлюються.

Зміст

Резюме	3
Вступ	5
1. Доступ до агрофінансування в Україні: емпіричні дані.....	6
1.1. Міжнародне порівняння.....	6
1.2. Останні тенденції агрофінансування	7
1.3. Причини обмеженого доступу до агрофінансування.....	9
2. Державний земельний банк.....	11
2.1. Правова основа	11
2.2. Стратегічні цілі	12
2.3. Оцінка.....	13
3. Висновки та перспективи	17

Вступ

Для будь-якого підприємства в сільськогосподарському секторі, чи то на території України, чи за її межами, достатній доступ до фінансування на коротко-, середньо- чи довгостроковий строки має важливе значення. З роками, у всьому світі сільське господарство перетворилося на досить капіталомісткий сектор¹; ця тенденція робить доступ до зовнішніх фінансових ресурсів головним чинником конкурентоспроможності.

В Україні побутує думка, що доступ до агрофінансування значно ускладнений, зокрема для малих і середніх фермерів та підприємств. Це, у свою чергу, має негативні наслідки для інвестицій, продуктивності праці та зростання виробництва в секторі, а також для економічного зростання та добробуту. Однаково важливими є відповідні негативні наслідки для розвитку сільської території та питань соціального спрямування.

Як мають реагувати політики на ці виклики? В обговореннях поточної політики в Україні, нещодавно створений Державний земельний банк (ДЗБ), здається, відіграє важливу роль як майбутній (державний) провайдер фінансування фермерів, які не фінансуються в належному обсязі, особливо представники малого і середнього бізнесу. Отже, мета цієї консультативної роботи полягає у наданні більш детальної оцінки поточних планів та ролі ДЗБ в них.

Робота побудована таким чином: В наступному розділі 1 ми надамо деякі емпіричні дані щодо забезпечення фінансування сільськогосподарських підприємств в Україні. Ми порівняємо Україну з багатьма іншими країнами Європи, опишемо останні тенденції, знайдемо причини, які зможуть пояснити події, що спостерігаються останнім часом. Стане зрозуміло, що проблема доступу до агрофінансування має багато вимірів і глибоко вкорінилася у конкретних причинах макроекономічного, фінансового та сільськогосподарського секторів.

Розділ 2 намагається відповісти на питання, чи є ДЗБ у своїй поточній відомій формі підходящим інструментом економічної політики, який поліпшить доступ до фінансування. Щоб реалізувати це завдання, ми коротко опишемо його правову основу та обговоримо поставлені перед ним цілі. Крім того, ми проведемо оцінку його інституційної структури та спробуємо з'ясувати, чи може ДЗБ у своїй поточній формі впоратися із визначеними функціями. Кращі міжнародні практики у галузі управління земельними ресурсами та забезпечення державного фінансування сільськогосподарського сектору є базою для проведення такого роду аналізу.

В останньому розділі 3 ми запропонуємо деякі заключні зауваження та короткий огляд альтернативних механізмів для поліпшення доступу до агрофінансування в Україні.

¹ Детальніше див у розділі 1 а також БЕ Берлін Економікс (2012): "Перетворення українського сільського господарства на рушійну силу економічного зростання, Стратегія розвитку сектору зернових та олійних культур", Консультативна робота за дорученням Американської торгівельної палати (АТП) в Україні та Європейської Бізнес Асоціації (ЄБА).

1. ДОСТУП ДО АГРОФІНАНСУВАННЯ В УКРАЇНІ: ЕМПІРИЧНІ ДАНІ

Достатній доступ до фінансування має вирішальне значення для сільськогосподарських підприємств в Україні. Однак емпіричні дані свідчать, що цей доступ часто обмежений, особливо для малих та середніх сільськогосподарських підприємств. Існує низка основних причин, чому банки не хочуть надавати кредити сільськогосподарському сектору. Вони варіюють від макроекономічних ризиків, ризиків у фінансовому секторі в цілому до ризиків, характерних для сільськогосподарського сектору України. Основне питання полягає в тому, чи є новостворений Державний земельний банк підходящим інструментом для полегшення доступу до фінансування в цьому середовищі.

Для сільськогосподарських компаній, які діють на території України, достатній доступ до зовнішнього фінансування є надзвичайно важливим із двох основних причин:

а) Фінансові інвестиції в основний капітал (майно, завод та обладнання)

У всьому світі сільське господарство стало дуже капіталомістким сектором. Незважаючи на певний прогрес, який спостерігається останнім часом, сільськогосподарський сектор України не повною мірою слідує цій тенденції, що і є однією з причин його нинішньої низької продуктивності. Фінансування інвестицій в основний капітал має вирішальне значення для підвищення продуктивності. Як правило, збільшення основного капіталу (тобто інвестицій) не може фінансуватися виключно за рахунок власних коштів підприємств, а отже, повинен надходити із зовнішніх джерел, таких як банки, небанківські фінансові установи та ринки капіталу.

б) Інвестування оборотного капіталу

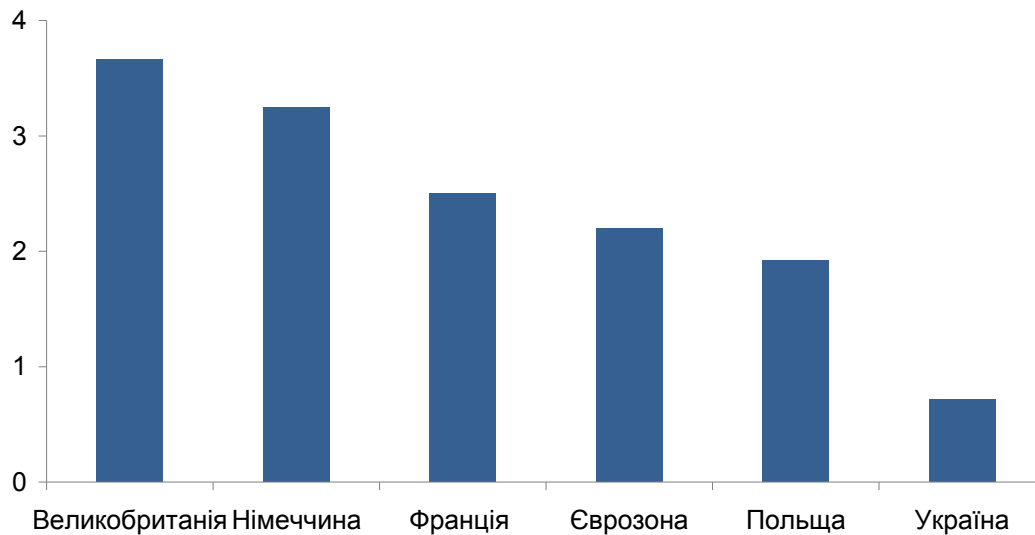
Це стосується придбання вихідних ресурсів, таких як насіння, добрив та пестицидів. Чим вища кількість та якість таких ресурсів, тим вища підсумкова продуктивність. Оборотний капітал, а отже, фінансові потреби мають типовий сезонний характер у сільському господарстві.

1.1. Міжнародне порівняння

Природною відправною точкою є використання еталонного тесту для здійснення порівняння порядку надання зовнішнього фінансування² для сільськогосподарського сектору України із іншими країнами. Для порівняння нам спочатку потрібно визначити відповідний еталонний показник. У нижченаведеному аналізі ми використовуємо показник порівняння обсягу зовнішнього фінансування сільськогосподарського сектору відносно розміру сільськогосподарського сектору в кожній країні. Зокрема, ми порівнюємо відносну частку кредитів для сільськогосподарських підприємств в загальному обсязі корпоративних кредитів із відотною часткою сільськогосподарського сектору в загальному обсязі виробництва.

² При подальшому аналізі ми матимемо справу лише з кредитами, наданими вітчизняним банківським сектором. У зв'язку з наявністю даних, ми не включаємо кошти, залучені на вітчизняному та міжнародному ринках капіталу (тобто ППП (Первинна Публічна Пропозиція), (Євро-)випуск облігацій) та небанківськими фінансовими установами.

Рисунок 1: Агрофінансування в Україні в порівнянні з іншими країнами



Джерело: Власні розрахунки на основі даних, наданих державними управліннями статистики та центральними банками; останні наявні дані (2010 р., для Польщі 2009 р.).

Примітка: Співвідношення кредитів для сільськогосподарських компаній в загальному обсязі корпоративних кредитів до відносної частки сільськогосподарського сектору в загальному обсязі валової доданої вартості.

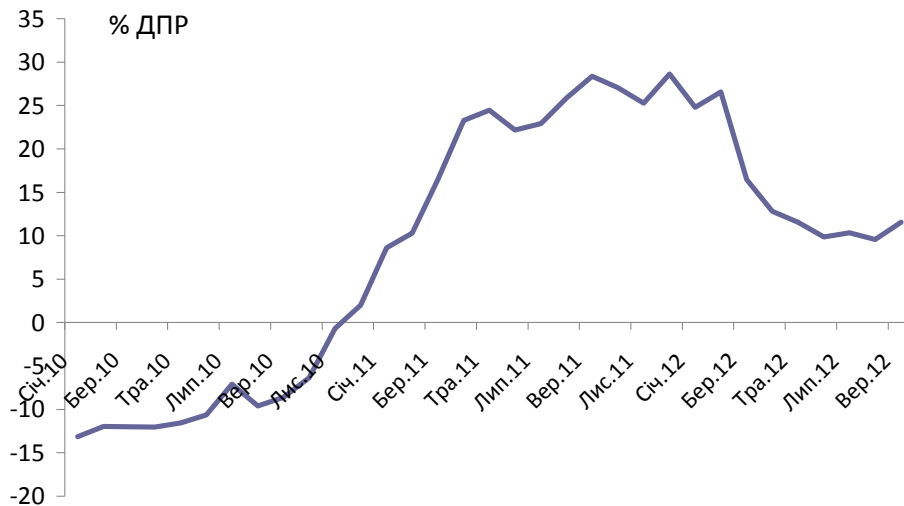
Показник, відображений на Рисунку 1, можна інтерпретувати відносно простим способом, так як проілюстровано в прикладі: У Великобританії банківські кредити для сільськогосподарського сектору мають відносну ставку у розмірі 2,4% у загальному кредитному портфелі вітчизняних банків. Оскільки частка сільського господарства в економіці в цілому становить мізерні 0,6%, кінцеве співвідношення становить 3,7. Україна, з іншого боку, має більш високу частку сільськогосподарських кредитів у загальному обсязі кредитів 5,9%; проте, частка сектора в економіці в цілому навіть вища на 8,3%. Таким чином, відповідне співвідношення становить лише 0,7, тобто значно менше за 1. Це означає, що сільське господарство отримує меншу частку корпоративних кредитів у порівнянні з його внеском у виробництво (визначений з урахуванням загального обсягу валової доданої вартості) країни. Це досить дивне спостереження; враховуючи наведені порівняльні переваги сільського господарства в Україні, можна було б очікувати на дещо інший розвиток. Результати на Рисунку 1 одноголосно свідчать, що надання кредитів для сільського господарства є досить низьким в Україні в порівнянні з країнами-еталонами; факт, який, здається, стримує інвестиції та економічне зростання.

1.2. Останні тенденції агрофінансування

Переходячи від міжнародного порівняння до нещодавніх вітчизняних розробок в області надання агрофінансування, наступний Рисунку 2 показує чітке зниження кредитів для сільськогосподарських підприємств. Хоча 2010 рік все ще може характеризуватися наслідками світової фінансової кризи,

яка особливо важко вдарила по Україні, протягом 2011 року банківський сектор почав надавати значно більше кредитів сільськогосподарському сектору, які за темпами зростання сягнули 30% ВВП (у номінальному вираженні). Однак, протягом 2012 року спостерігається значне сповільнення цього розвитку, а зростання нового кредитування в даний час зменшилось близько до 10% ВВП.

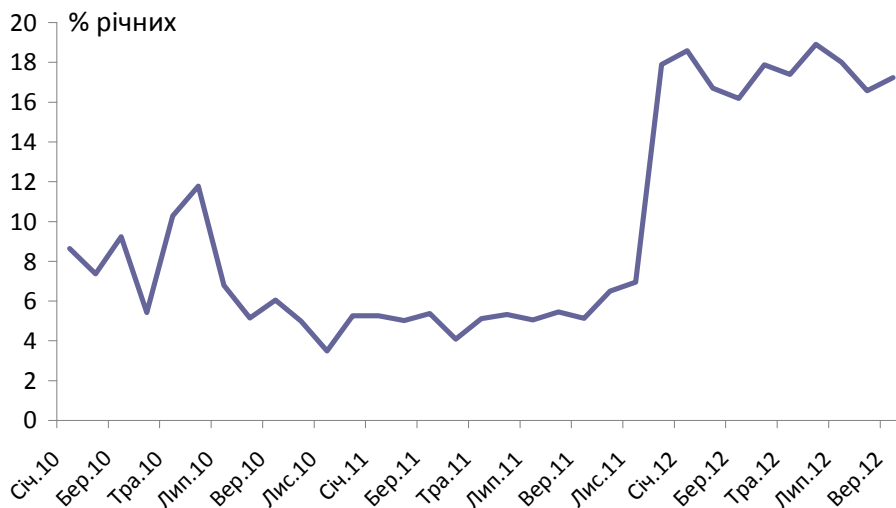
Рисунок 2: Зростання непогашених агрокредитів



Джерело: НБУ

Раптове зниження темпів видачі нових кредитів для сільського господарства збігається з різким зростанням ставок за кредитом, що і продемонстровано наступним Рисунок 3:

Рисунок 3: Реальні процентні ставки за агрокредитами



Джерело: НБУ, власні поправки

Реальна процентна ставка з поправкою на інфляцію досягла в кінці 2011 року рівня близько 18-20% річних, що робить нове кредитування занадто дорогим. Зрештою, деякі останні розрахунки³

³ Див Секторальне дослідження Європейського фонду Південно-Східної Європи (EFSE) (2012) "Потенціал для Агрофінансування в Україні"

невідповідності між попитом та пропозицією на фінансування сільського господарства («розрив (геп) агрофінансування») підтверджують вимогу обмежити доступ до фінансування в цьому секторі для багатьох, особливо невеликих підприємств. Розрив ринку агрофінансування був оцінений на період 2010 року на рівні **8,7 млрд у.о.**, що дорівнює різниці між попитом 12 млрд у.о. та пропозицією 3,3 млрд у.о.

1.3. Причини обмеженого доступу до агрофінансування

Які причини спричинили ситуацію, описану вище? Здається, що в середньому банки вважають кредитування сільськогосподарського сектору досить ризикованою справою, а отже, не готові забезпечити достатню кількість кредитів, незважаючи на досить високий попит та на те, що сільськогосподарські підприємства були б раді взяти в борг набагато більші суми, ніж вони позичають в даний час. Таким чином, необхідно визначити основні причини обмеженого доступу до фінансування. Ризикованість кредитування сільськогосподарського сектору значною мірою пов'язана не лише з фінансовими питаннями у вузькому сенсі, але й із іншими факторами. Отже, ми розрізняємо а) макроекономічні ризики, б) загальні ризики у фінансовому секторі, та в) проблеми, конкретно пов'язані з фінансуванням сільського господарства.

а) Макроекономічні ризики

На сьогодні, макроекономічне середовище в Україні – це об'єкт ряду внутрішніх та зовнішніх випробувань. Нинішня валютна політика щільної фіксації вартості гривні відносно долара США спричинила негативні наслідки. Продовження цієї політики під серйозним тиском знецінення означало надзвичайно жорстку позицію монетарної політики з метою захисту прив'язки валютного курсу. Ці жорсткі валютні умови, які знаходять своє відображення у міжбанківських процентних ставках, які можуть досягати в певний час 50% річних, фактично зупинили банківське кредитування. Наслідки цієї кредитної кризи можуть відчуватися в сфері надання банківських кредитів для агросектору.

б) Загальні ризики у фінансовому секторі

Банківський та фінансовий сектори України дуже постраждали в період світової фінансової кризи 2008-2009 роки. Тим не менше, ситуація у банківському секторі досить нестабільна та хитка, як показує все ще велика кількість непрацюючих кредитів (NPLs) у системі. Ще присутні значні проблеми у правовому та інституційному середовищах (наприклад, контроль за виконанням контракту, передача банку майна під заставу), які негативно впливають на права кредитора і означають високі ризики для банківського кредитування.

в) Особливі ризики для фінансування сільського господарства

Існують ризики, пов'язані з наданням банківських кредитів для сільськогосподарського сектору в більш вузькому сенсі. Це стосується наступних сфер (назвемо лише найбільш важливі):

- Політика державного втручання

З точки зору банків, минулий досвід показує, що існує значний ризик втручання уряду в роботу ринку (наприклад, через пряме втручання в цінову політику, питання експортних мит, експортних квот), що негативно впливає на рентабельність компанії. В результаті компанія не в змозі реалізувати свій бізнес-план і платити по кредиту за погодженням.

- Неплатоспроможність позичальників

У сільськогосподарському секторі можна спостерігати відсутність стабільно рентабельних компаній із перевіреним послужним списком отриманих позитивних «кеш-флоу». Такі компанії дуже бажані для банку, оскільки вони можуть вважатися кредитоспроможними, що означає відносно низький ризик. Звичайно, проблема низької рентабельності має багато аспектів, в тому числі вже згадану проблему державного втручання у роботу ринків засобів виробництва та ринків збуту продукції.

- Неналежне ведення бухгалтерського обліку та звітності на сільськогосподарських підприємствах

Банківське кредитування вимагає з боку підприємств належного ведення бухгалтерського обліку, звітності та розвитку професійних бізнес планів, оскільки це важлива інформація для проведення оцінки фінансового стану підприємства. Багато сільськогосподарських компаній до сих пір не в змозі впоратися з цими вимогами, що призводить до недостатнього надання інформації і, таким чином, до відмови в наданні кредитів⁴.

- Неправильне розуміння банками специфіки сільськогосподарського сектору/інформаційні асиметрії

Дивлячись на пропозиції фінансування, адекватне надання позик вимагає наявності кредитних спеціалістів, які розуміють специфіку сільського господарства, його чисельні ризики, і які в змозі оцінити запити на надання кредиту. Рідкісні філіальні мережі банку у сільській місцевості надають можливість сільським жителям користуватися послугами банку та мати кредитні історії. Це підвищує інформаційну асиметрію, властиву відносинам «кредитор-позичальник». Поки що банки в Україні не в змозі впоратися з цим завданням, хоча за останній час ситуація значно покращилася, так як банки глибше проникли в сектор та, відповідно, збільшили свою компетентність.

- Відсутність застави

Після всього вищесказаного досить легко зрозуміти, що сільськогосподарське кредитування в Україні базується на заставі. Однак земля, яка є основним джерело застави в секторі, не може бути використана через дію існуючого, нещодавно продовженого мораторію на ринок землі. Хоча сумнівним лишається факт, що скасування мораторію дозволить поліпшити ситуацію застави/доступу до фінансування в коротко-і середньостроковий терміни, все таки деякі позитивні поступові довгострокові наслідки все ж таки можливі.

⁴ Для подальшого аналізу та рекомендацій див Консультативну роботу АПД 04/2012 "Бухгалтерський облік та оподаткування фермерських господарств в Україні" (німецькою).

2. ДЕРЖАВНИЙ ЗЕМЕЛЬНИЙ БАНК

Згідно з відкритими джерелами інформації, припускають, що новий Державний земельний банк буде виконувати три основні стратегічні цілі: Забезпечуватиме дешеве фінансування для малих та середніх сільськогосподарських підприємств, управлятиме державними земельними ділянками, та підтримуватиме Національні Програми Розвитку Аграрного Сектору. Однак, детальний аналіз його структури та вихідних функцій виявляє ряд проблем в різних областях, таких як потенційні конфлікти інтересів, прозорість та підзвітність, і нейтралітет в рамках конкуренції (до прикладу лише деякі з них). Особливо, питання поєднання в одній установі управління земельними ресурсами та функцій фінансування піддається сумніву та не підтримується кращими міжнародними практиками.

Аналіз, здійснений у попередньому розділі, підтвердив, що дійсно існує проблема обмеженого доступу до фінансування для багатьох компаній сільськогосподарського сектору в Україні. Це, в свою чергу, запобігає впровадженню сучасних технологій та перешкоджає ефективному розподілу ресурсів. Природне питання, яке виникає у політиків, що можна зробити, щоб покращити цей доступ? Яка роль держави в процесі поліпшення доступу до фінансування? І, більш конкретно, чи є Державний земельний банк (ДЗБ) підходящим інструментом у цьому відношенні, як вже не раз відкрито про це говорилося?

Оскільки ДЗБ є новою організацією, яка до сьогодні ще не функціонувала, ми спочатку коротко розглянемо її правову основу, перш ніж перейдемо до опису її основних заявлених цілей та функцій. Після цього ми оцінимо наскільки ефективно ДЗБ може виконати поставлені завдання, зокрема, щодо надання доступу до фінансування. Міжнародні передові практики у сфері інституційних структур, які спрямовані на аналогічні цілі, є важливим орієнтиром у цьому відношенні.

2.1. Правова основа

Створення Державного земельного банку особливо притягувало увагу впродовж 2012 року. Підготовка робота над цим питанням була зроблена Національним банком України (НБУ), Державним агентством земельних ресурсів України (ДАЗРУ) та Міністерством аграрної політики та продовольства України. Початкове рішення про створення ДЗБ було прийняте Кабінетом Міністрів України (КМУ) його Постановою № 609 від 02.07.2012. Ця Постанова визначає ДЗБ як Публічне акціонерне товариство (ПАТ) і встановлює статутний капітал ДЗБ у розмірі 120 млн грн. (120 млн простих іменних акцій номінальною вартістю 1 гривня кожна). Друга Постанова КМУ від 25.07.2012 № 934 затвердила статут ДЗБ. Рішення набрало чинності 19.10.2012.

Парламент прийняв активну участь у створенні ДЗБ. Закон України «Про розмежування земель державної та комунальної власності» (Закон України № 5245 - VI) був спільно прийнятий 06.09.2012 та набуде чинності 01.01.2013. Серед інших питань закон передбачає створення ДЗБ, який не може бути приватизованим. Законом передбачається завдання КМУ передати всі державні землі (у тому

числі надра, приналежні Україні) статутному капіталу ДЗБ⁵. Незабаром після цього парламент прийняв Закон «Про внесення змін до Закону України «Про банки та банківську діяльність» щодо ДЗБ» (Закон України № 5248 – VI). Закон було прийнято 18.09.2012, набрав чинності 13.10.2012. Згідно закону⁶:

- ДЗБ має право розпоряджатися землею (та право власності на землю),
- Національний банк України (НБУ) займатиметься питаннями ліцензування, регулювання та управлінням ДЗБ, та
- КМУ має право на формування статутного капіталу ДЗБ у формі грошових внесків та внесків у вигляді земельних ділянок.

Нарешті, Постанова парламенту прийнята 16.10.2012 (№ 5464-VI) призначила членів наглядової ради ДЗБ. Постанова набрала чинності 07.11.2012

2.2. Стратегічні цілі

В даний час ДЗБ не існує як юридичної особи і багато деталей щодо його операційної бази відомо лише зі слів урядовців, а не з юридичних документів. Згідно цих джерел, ДЗБ повинен виконувати ряд стратегічних цілей. Відомо, як тільки установа повністю запрацює, вона буде виконувати наступні завдання:

1. Фінансова підтримка малих та середніх фермерів/виробників

Судячи з публічних заяв, одним з основних завдань ДЗБ є забезпечення «пільговими» (тобто субсидійованими) кредитами малих і середніх фермерів України. Незважаючи на відсутність деталей, зокрема, щодо конкретного виду кредитування (пряме/непряме), чиновники заявили, що земельний банк надаватиме пільгові кредити за процентною ставкою близько 8-9% річних, під заставу земельних ділянок боржників, чи на правах оренди, якщо земля здається в оренду. Таким чином, передбачається, що земельний банк виконуватиме функції, аналогічні державному банку розвитку, який задіяний у сфері сільського господарства.

2. Управління земельними ділянками державної власності

Землі під сільське господарство займають близько 69% (41,6 млн га) території України (60,4 млн га). Ці 41,6 млн га сільськогосподарських угідь розподілені між приватними власниками (30,8 млн га) та державою (10,7 млн га). Останні з названих розкидані по всій території України⁷.

Перед ДЗБ стоїть завдання володіти та управляти цими державними земельними ділянками, що на практиці включає цілу низку заходів, що частково залежать від подальшого статусу мораторію на ринок землі, дію якого нещодавно продовжили. За час існування мораторію, діяльність банку пере-

⁵ Див Закон № 5245 – VI.

⁶ Для додаткової інформації щодо питання правової основи див Арцінгер (Arzinger) (2012 р.) "Інформаційний бюлетень за жовтень".

⁷ Див Бердніков (2012 р.) „Відкриття земельного ринку та розвиток Державного земельного банку“, презентація для FAO (Продовольча і сільськогосподарська організація ООН) семінару.

важно зосереджена на отримання прибутку від здачі в оренду державних земельних ділянок приватним фермерам.

З можливістю відкриття ринку землі в майбутньому, банк прагнуче консолідувати земельні ділянки сільськогосподарського призначення державної власності у великі суміжні ділянки з метою підвищення вартості на цю землю. Процес також передбачає купівлю та продаж землі, що називається «створення динамічного фонду обміну земель сільськогосподарського призначення державної власності». Одним з основних рушійних факторів є необхідність консолідації менших, фрагментованих земельних ділянок у великі, більш інвестиційно-привабливі структури, якими можна керувати більш ефективно. Ще одним фактором є охорона та збереження екосистеми. Згідно офіційних претензій, попередній розподіл землі зруйнував екологічні комплекси та вніс значний внесок у деградацію ґрунтів та інших екосистем.

Будучи пов'язаними з управлінням державними земельними ділянками, наступними плановими заходами ДЗБ є реалізація інфраструктурних інвестиційних проектів, а також внесок у продовольчу безпеку країни.

3. Підтримка Національної програми розвитку сільськогосподарського сектору

Крім виконання функцій, характерних державній кредитній організації, вважається, що ДЗБ також братиме участь у фінансовій підтримці «Національної програми розвитку сільськогосподарського сектору». Це означає, що банк регулярно отримує субсидії з бюджету, виділеного на сільськогосподарський сектор, та далі направляє їх компаніям, які мають законні підстави на їх отримання.

2.3. Оцінка

Хоча очевидно, що неможливо оцінити ефективність роботи ДЗБ, публічно заявлені цілі вже дозволяють нам зробити попередні судження. Зокрема, у нас є деякі занепокоєння, пов'язані із спеціальною інституційною структурою ДЗБ, та сумніви, чи ця структура підходяща для досягнення поставлених цілей. Нижче ми проаналізуємо кожну проблему детальніше:

1. Потенційні конфлікти інтересів у зв'язку з дуже різними функціями?

Згідно заявлених цілей, банк за своєю спрямованістю переслідує досить різні інтереси. Перш за все, вважається, що він працює для аграрного сектору як нормальний банк розвитку, надаючи пільгові кредити фермерам під заставу (див №1 в попередньому розділі). Паралельно він бере активну участь в заходах з управління земельними ресурсами (наприклад, консолідація земель та управління портфелем, інфраструктурні проекти), що вимагає значних витрат. Нарешті, припускають, що він має взяти на себе деякі незалежні заходи, такі як забезпечення продовольчої безпеки, а також справи надання субсидій в рамках програм національного розвитку.

Перераховані вище функції (структурно досить різні), якими обтяжений ДЗБ, призводить до занепокоєння, оскільки потенційні конфлікти між цими видами діяльності є серйозною загрозою для його ефективного функціонування.

2. Чи є унікальна структура ДЗБ повністю прозорою та підзвітною для платників податків?

Велика кількість запропонованих досить різних функцій, зазначених у попередньому абзаці, викликає подальші занепокоєння стосовно інституційної прозорості земельного банку та його системи підзвітності для платників податків. Виконання двох останніх пунктів можливе, лише якщо кожен окремих вид діяльності буде повністю відокремлений в плані бюджету (доходи/витрати) та відповідного потоку інформації (тобто, розбудова «Китайської стіни» обов'язкова). Здається, цього майже неможливо досягнути на практиці, оскільки, з точки зору конструкції, різні види діяльності використовують перехресне субсидіювання, а отже, і залежать одне від одного. Зокрема, передбачається, що прибутки від реалізації функції управління земельними ресурсами мають субсидіювати пільгові кредити, які банк має намір надавати.

Подальша участь в уже згаданих вище незалежних операціях ще більше ускладнюється, оскільки реєстрація та розподіл цих коштів повинно здійснюватись строго відокремлено від інших операцій банку. Таким чином, «частина, що стосується незалежних операцій» банку має бути повністю захищена від будь-яких можливих претензій до банку.

3. Нейтралітет в рамках конкуренції?

Оскільки ДЗБ може перехресно субсидіювати свої процентні ставки по кредитах шляхом платних управлінських операцій, залучаючи державні землі, він має суттєву конкурентну перевагу. Це викликає додаткове занепокоєння щодо існування нейтральних в плані конкуренції, рівних умов з приватними банками. Таким чином, ДЗБ повинен бути обережним в тих сферах, де ринок не в змозі забезпечити достатнє фінансування.

Інше питання полягає в тому, що згідно планів ДЗБ має стати домінуючою силою на ринку землі. Далеко не зрозуміло, чи зможе ДЗБ в цій ролі виконувати інші завдання, зберігаючи нейтралітет, що знову зможе викликати конфлікт інтересів. Зокрема, ДЗБ в ролі консолідатора земель може отримувати вигоду від повернення землі в якості застави для ДЗБ, що стосується його функції кредитування.

4. Операційні ризики?

Накопичення різних завдань та видів діяльності/операцій згаданих вище, може призвести до високого рівня бюрократії, а отже, і до відсутності гнучкості всередині банку. Крім того, якщо одна конкретна операція банку виллється у серйозні фінансові труднощі (наприклад, рівень непрацюючих кредитів швидко зростає), це вплине на управління земельними ресурсами та на інші незалежні функції Банку. В гіршому випадку, державні землі, які склали першочерговий капітал банку, перетворяться в неплатоспроможні активи.

Навіть абстрагуючись від такого крайнього випадку, тісний зв'язок між кредитними субсидіям та доходами, отриманими від заходів по управлінню державними земельними ресурсами (оренда та в кінцевому підсумку виручка від продажу) може мати неприємні наслідки у випадках, коли такі доходи досить невеликі. Це може мати негативні наслідки, що стосуються розміру та умов кредитних програм.

Нарешті, мало що відомо про конкретний вид запланованих кредитних активів. У випадку, якщо банк планує перетворитися на повноцінного кредитора, з широкою філіальною мережею, це матиме важливі наслідки для організаційної структури та пов'язані з цим витрати.

5. Статутний капітал ДЗБ, що складається з (неліквідних) земель

Стандартна практика при створенні банку (ПАТ), передбачена банківським законодавством, включає внесок до статутного капіталу у грошовому вираженні. Оскільки планувалось зробити внесок у справу ДЗБ у формі земельних ділянок, банківське право повинно було бути змінене для цього конкретного випадку.

Ця процедура викличе додаткові проблеми, оскільки є цілком виправдані причини для здійснення чисто грошового внеску при створенні банку. Банки – це спеціальні установи, які мають бути ліквідними, щоб будь-коли задовольняти вимоги третіх осіб. Земля ж, за своїм визначенням, це дуже неліквідний актив.

Значна кількість конкретних питань, порушених вище, вказують на несправність основної структури ДЗБ: Поєднання управління земельними ресурсами та фінансової (банківської) діяльності в одному банку, здається, слідує основному хибному уявленню. Крім того, «унікальність» запропонованої робочої моделі ДЗБ в Україні стає більш зрозумілою, коли міжнародний досвід береться до уваги. Наскільки нам відомо, ми не змогли ідентифікувати подібні інституційні структури, які б функціонували у світі, що б підтвердило наші застереження та підкреслило б той факт, що модель не відповідає кращим міжнародним практикам.

Звичайно, це не означає, що державні установи не повинні залучатися до діяльності, якою обтяжений ДЗБ. Навпаки, існують основні причини – за ступінню важкості – для кожної з них. Однак, це і є ключовою відмінністю, звичайно є більше однієї установи, які займаються цими цілями. Причини цієї структури, яка називається «один інструмент – одна мета» і часто зустрічається, кореняться у проблемах, розкритих нами вище.

Для прикладу, Німеччина також має ряд державних установ, які займаються відповідними цілями державної політики, а саме: державне фінансування сільськогосподарського сектору, приватизація земель сільськогосподарського та лісогосподарського призначення державної власності, консолідація земель в контексті сільськогосподарських структурних заходів тощо. Але, в цьому і полягає основна відмінність від поточного плану в Україні, кожна із згаданих вище функцій реалізується різними державними органами з вузьким спрямуванням. Повертаючись до основної теми цієї консультативної роботи, що стосується фінансування, банк «Сільськогосподарський Рентенбанк» (Рентенбанк) є головною інституцією, робота якої виключно зосереджена на кредитуванні. Більш детальну інформацію можна знайти в таблиці нижче.

Таблиця 1: Рентенбанк в Німеччині

Банк «Сільськогосподарський Рентенбанк» (Англійською: Rentenbank) це банк, який виступає в ролі агентства з розвитку агробізнесу в Німеччині. Це пряма федеральна установа підпорядкована державному праву. Банк виконує свої обов'язки відповідно до «Адміністративного Закону банку «Сільськогосподарського Рентенбанку». Він забезпечує рефінансування банків в межах Європейського Союзу, які задіяні у сільському господарстві, суміжних з ним галузях та сільських районах. Будучи центральною організацією, яка займається рефінансуванням, кредитування переважно здійснюється через інші банки, тому він не має власної мережі філій. Банк зосереджений на наданні стандартних промоутерських кредитів, а також спеціальних промоутерських кредитів за пільговими процентними ставками для агробізнесу та сільських районів. Крім того, банк Рентенбанк усвідомлює заходи з розвитку, покладені на нього федеральним урядом та урядами федеральних земель (наприклад, підтримка ліквідності та кредитні субсидії).

Джерело: Рентенбанк

3. ВИСНОВКИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Емпіричні дані свідчать, що відсутність належного доступу до фінансування є важливою проблемою в Україні, особливо для малих та середніх підприємств, а також для індивідуальних фермерів та домашніх господарств, які відповідають за більше половини сільськогосподарської продукції в Україні. Поліпшення доступу до фінансування таких компаній, безсумнівно, сприятиме розвитку сектора, збільшенню інвестицій та зростанню продуктивності.

Повертаючись до вихідної теми цієї роботи, ми досить скептичні щодо питання, чи являється новий Державний земельний банк підходящим інструментом для поліпшення цього доступу. Така точка зору ґрунтується на аналізі інституційної структури ДЗБ та різних функцій, які він має виконувати. Основна помилка поточної концепції ДЗБ полягає у змішанні цілей, політик та організацій. Складається враження, що політики почали спочатку з ідеї створення інституції, а потім обтяжили її багатьма (суперечливими) цілями, в той час як конкретна розробка стратегії до цих пір (включаючи питання про те, що станеться з існуючим механізмом) зовсім повністю незрозуміла. Цей підхід приречений на провал. Швидше за все, політики повинні спочатку дійти згоди щодо цілей, яких вони будуть досягати, встановити згодом чіткі керівні принципи, як цих цілей можна досягнути, і згодом створити підходящу установу(и) для реалізації цього плану. Враховуючи цю недосконалу структуру, яка на додачу не відповідає кращій міжнародній практиці, схоже, поліпшення доступу до фінансування сільськогосподарського сектору не відбудеться.

Отже, урядовцям слід краще подумати про альтернативні політики, механізми та інструменти для поліпшення доступу до фінансування на стійкій основі. Природною відправною точкою міг би бути глибший аналіз різних причин для цього обмеженого доступу, включаючи макроекономічні ризики, ризики у фінансовому секторі та специфічні ризики, характерні сільському господарству. Кількість цих ризиків, пов'язаних з кредитуванням сільськогосподарських підприємств, повинна значно зменшитись і таким чином, зможе допомогти створенню більш платоспроможних позичальників, які насолоджуватимуться користуванням поліпшеним доступом до фінансування. Зокрема, вкрай важливо усунути високі ризики, пов'язані із втручанням держави у роботу сільськогосподарських ринків. Фінансування сільського господарства також залежить від загальних фінансових тенденцій сектора. При цьому важливо зміцнити права кредиторів, що є проблемою, яка набула великого значення після фінансової кризи. Зміцнення цих прав автоматично принесе користь «хорошим» сільськогосподарським позичальникам, які насолоджуватимуться низькими процентними ставками. Крім того, потрібно скоригувати макроекономічну політику таким чином, щоб дозволити банківському сектору підтримувати реальний сектор економіки, а особливо сільськогосподарський.

Як тільки політичні діячі встановлять правильну політику у вищезазначених сферах, стане зрозуміліше, чи існує як і раніше гостра необхідність державного втручання, наприклад, у ситуації коли приватні ринки зазнають невдачі. Якщо залишаться труднощі в отриманні агрофінансування, держава могла б думати про збільшення державної фінансової допомоги (субсидій) в цілях підтримки сільських районів та сільськогосподарського сектору. Доступ до агрофінансування для малих та середніх підприємств також можна покращити в рамках схем загальної підтримки кредитування малого та середнього бізнесу за допомогою зусиль в галузі освіти та схем державних гарантій.