

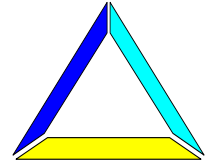


Bundesministerium für
Ernährung, Landwirtschaft
und Verbraucherschutz

ІНСТИТУТ ЕКОНОМІЧНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ
ТА ПОЛІТИЧНИХ КОНСУЛЬТАЦІЙ

НІМЕЦЬКО-УКРАЇНСЬКИЙ АГРАРНИЙ ДІАЛОГ

01034 Київ, вул. Рейтарська, 8/5-А
тел. (+38044) 278-6342, 278-6360, факс 278-6336
E-Mail: agro@ier.kiev.ua, <http://www.ier.kiev.ua>



Консультативна робота № 14

Погода та політичні ризики – чи обов'язково запроваджувати обмеження експорту зернових для забезпечення продовольчої безпеки в Україні?

Застереження:

Цей документ підготовлений авторами з використанням загальнодоступної інформації та даних з різних українських, ЄС та СОТ джерел. Всі висновки в даній статті в жодному разі не потрібно вважати відображенням політики та позиції Міністерства продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів ФРН.

Резюме

Довготривала травнева посуха та високі температури призвели до несприятливих умов вирощування зерна в Україні, і **загальний врожай в 2007 році очікується менший від минулорічного**. Уряд України вже відреагував на ці обставини, опублікувавши Постанову № 794 від 4 червня «**Про невідкладні заходи щодо зменшення негативного впливу посухи та забезпечення формування ресурсів зерна врожаю 2007 року**». Серед інших заходів, дана постанова вимагає ведення квот на експорт зернових. 20 червня Уряд України приймає наступну Постанову № 844 «Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2006 р. № 1852», відповідно до якої з 1-го липня до 1-го жовтня 2007 року вводиться квотування експорту пшениці, жита, ячменю та кукурудзи. Для кожного з цих продуктів експортна квота складатиме 3000 т на період з 1 липня допоки державні резерви не будуть достатньо заповненні зерном. Такі обсяги квот дуже малі, тому дане рішення фактично є забороною експорту зернових. **Ліцензування та квотування експорту зернових вже запроваджувались в жовтні 2006 року**. Весною 2007 року для кукурудзи та ячменю квоти відмінили, і тільки нещодавно, 8 червня 2007 року, відмінили квоти на експорт пшениці. Таким чином, із запровадженням нових квот на початку липня 2007 року, обмеження експорту практично продовжуватиметься в новому сезоні.

Уряд України в основному зацікавлений в тому, щоб тримати внутрішні ціни на зерно під контролем в період закупівель до державних резервів. Такими діями Уряд хоче забезпечити продовольчу безпеку продукції та стабільність цін на хліб.

В Україні значна публічна увага прикута до цін на зерно та хліб, і експортні обмеження підтримуються багатьма українцями. Ось чому Уряд України хоче досягти, власне, двох цілей:

- **Продовольча безпека**, тобто контроль обсягів експорту зернових з країни.
- **Стабільність цін**, тобто стримати зростання внутрішніх цін на зерно, які в іншому випадку відображали б динаміку світових цін.

Правда кажучи, Уряд України може досягти поставлених цілей із запланованими обмеженнями експорту зернових. **Однак, економічні затрати такої політики дуже високі**, і ми вважаємо, що існують кращі доступні альтернативи забезпечення продовольчої безпеки України.

- 1. Дуже розповсюджена думка, що без обмежень експорту, з України експортуватиметься забагато зерна, і нічого не залишиться для внутрішнього ринку країни.** Однак, як в більшості інших країн світу, ціновий механізм гарантує обмеження експорту. Якщо обсяг пропозиції на внутрішньому ринку знаходиться під загрозою, то зростуть і ціни на внутрішньому ринку, в такому випадку експорт з України стає конкурентоспроможний. Проблема в тому, що офіційна статистика України – не надійна, політично вмотивована і найчастіше вчасно не доступна широкому загалу. Тому учасники ринку не можуть правильно та вчасно оцінити ситуацію, що також інколи спричиняє надмірну реакцію ринку.
- 2. На основі вищенаведеної оцінки, український ринок не має проблем з пропозицією, а радше з цінами** для бідних верств населення. В середньому середньостатистичний українець витрачає більшу частину свого доходу на продовольство, а бідні люди, навіть більше. Саме про цю вразливу верству населення український уряд повинен турбуватись через цільову допомогу. Проте, обмеження експорту зерна тримає ціни низькими на окремі види продовольства для всіх українців, як для бідних, так і для багатих.
- 3. Квоти на експорт зменшують ціни реалізації зерна сільськогосподарськими підприємствами, що в свою чергу зменшує і прибутки цих підприємств.** Оскільки доходи працівника залежать від прибутків аграрного підприємства, на якому він працює, то експортні квоти опосередковано зменшують і доходи населення, яке зайняте в сільському господарстві, де зарплати і так найменші в економіці. Таким чином, втрати доходів зайнятого в сільському господарстві населення будуть нівелювати вигоди у вигляді нижчих цін на хліб.

4. Заходи запровадженні Кабінетом Міністрів України 2006-го року не відповідали політиці СОТ. Це не означає, що український Уряд не має права запроваджувати квоти на експорт зернових. Однак, в рамках СОТ існують чіткі правила використання та процедури запровадження квот. СОТ має так звані захисні норми, відповідно до яких країна-експортер перед загрозою дефіциту продовольства може заявити про необхідність запровадження експортних обмежень. Після того, як СОТ оцінить дефіцит продовольства, можна запроваджувати відповідні заходи. Але потрібно поважати вже укладенні учасниками ринку контракти. Отже, не сам факт запровадження експортних квот на зерно став основною проблемою для зернотрейдерів в 2006 році, а спосіб в який це було зроблено.

5. Обмеження експорту зерна зменшує зростання та обсяг інвестицій українських аграрних господарств. Цього року фермери постраждають не тільки від посухи, але й від набагато нижчих цін реалізації своєї продукції внаслідок запровадження квот. Більш ймовірно, що аграрії відреагують на такі події під час посівної кампанії 2007 року меншими посівними площами під пшеницю, - заполітизованого ринку, - та перейдуть на інші культури, наприклад, ріпак, експорт якого все ще не обмежується.

Отже, український Уряд втрачає шанс отримати більший врожай наступного року і заважає українським виробникам реалізувати величезний аграрний потенціал, який, як вважається, має Україна. Після незначного 0,5%-го зростання аграрного ВВП в 2006 році, можна очікувати таке ж незначне зростання і в 2007 році, що набагато нижче від загальних темпів зростання української економіки.

Чи є обмеження експорту зерна відповідним заходом забезпечення продовольчої безпеки в Україні?

Довготривала весняна посуха та високі температури призвели до несприятливих умов вирощування зерна в Україні. Найбільше постраждав ячмінь та пшениця. На сьогодні існує декілька різних оцінок щодо очікуваного врожаю. Тому допоки урожай не буде остаточно зібраний, буде важко оцінити втрати. Уряд України вже відреагував на ці події, опублікувавши Постанову № 794 від 4 червня «Про невідкладні заходи щодо зменшення негативного впливу посухи та забезпечення формування ресурсів зерна врожаю 2007 року». Серед інших заходів, дана постанова вимагає ведення квот на експорт зернових. 20 червня Уряд України приймає свою наступну Постанову № 844 «**Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 29 грудня 2006 р. № 1852**», відповідно до якої з 1-го липня до 1-го жовтня 2007 року вводиться квотування експорту пшениці, жита, ячменю та кукурудзи. Для кожного з цих продуктів експортна квота складатиме 3000 т на період з 1 липня допоки державні резерви не будуть достатньо заповнені зерном. Для порівняння, в 2006/07 маркетинговому році експорт пшениці очікується на рівні 2,3 млн. т, порівняно до 6,4 млн. т в 2005/06 роках. Експорт ячменю очікується навіть більшим – 5,3 (4,2) млн. т. Проект постанови був опублікований ще на початку червня, оскільки Уряд може запроваджувати квоти на експорт зерна тільки після 30 днів з дня опублікування проекту.

Ліцензування та квотування експорту зернових вже запроваджувалось в жовтні 2006 року. Весною 2007 року для кукурудзи та ячменю квоти відмінили, і тільки нещодавно, 8 червня 2007 року, відмінили квоти на експорт пшениці. Таким чином, із запровадженням нових квот на початку липня 2007 року, обмеження експорту практично продовжуватиметься в новому сезоні.

Такими заходами Уряд України, власне, хоче досягнути дві цілі:

- **Продовольча безпека**, тобто контроль обсягів експорту зернових з країни.
- **Стабільність цін**, тобто стримати зростання внутрішніх цін зерно, які в протилежному випадку відображали б динаміку світових цін.

В Україні до обмеження експорту зерна прикута значна публічна увага. Частково це пов'язано з історією України. Голодомор в Україні 1932-1933рр, що часто називають геноцидом проти українців, був спричинений політикою Радянського Союзу за керівництва Сталіна. Кількість жертв була надзвичайно велика, і за підрахунками коливається від 5 до 16 млн. людей. Менше, ніж 10 років по тому німецька окупація знову спричинила голод в країні, яка відома як житниця Європи. Також, ще не достатньо розвинута довіра до ринкових механізмів, і часто перевага надається втручанням держави в економіку.

В середньому продовольчі витрати становлять приблизно 45% сукупних витрат населення України. Таким чином, будь-яке збільшення цін має суттєвий вплив на реальні доходи населення та інфляцію, оскільки продовольство займає значну частку в індексі споживчих цін України.

Насправді, Уряд України має рацію в своїх оцінках того, що експортна квота дозволила досягнути обидві цілі, - продовольчу безпеку та стабільність цін. Ціни на українське зерно були значно нижчими, ніж могли б бути за умов вільного експорту з жовтня 2006 року. Хоча справжній вплив важко оцінити, все ж буде правильно припустити, що в Україні внутрішні ціни на зерно були на 20 - 40 дол. США нижчими, ніж могли б бути за відсутності експортних квот на зерно.

Проте, економічні витрати (втрати добробуту) від запровадження експортних квот на зерно величезні. Сільськогосподарські підприємства та трейдери отримують величезні збитки, страждає репутація України як надійної та прозорої країни для інвестицій та торгівлі, що в свою чергу спричиняє додаткові втрати в наступні роки. Сільськогосподарські виробники отримають меншу виручку від реалізації своєї продукції, менше інвестують в виробництво та нові технології або перейдуть на виробництво менш заполітизованих культур. В результаті, зростання аграрного ВВП

залишається далеко позаду темпів зростання ВВП всієї економіки. Втрата доходів та інвестиції цього року призводить до менших темпів зростання протягом наступних років.

Це піднімає питання чи можна уникнути обмеження експорту та чи існують кращі альтернативи досягнення продовольчої безпеки в Україні. Нижче детально обговорюються аргументи на користь обмежень експорту зерна та пропонуються альтернативи:

- 1. Дефіцит зерна без квотування? За відсутності квот на експорт Україна не потерпала б від дефіциту зерна протягом 2006/07 маркетингового року:** Хоча уряд постійно наголошує на тому, що експортери вивезли б забагато зерна з країни, якби не ввели квоти, насправді це не так. Прозорий механізм ціноутворення регулює експорт зерна. Коли експорт зерна досягає рівня, що загрожує внутрішньому споживанню, то ціни на внутрішньому ринку піднімаються та запобігають подальшому експорту. **Таким чином працює ринок і Україна не має проблеми з пропозицією, натомість існує проблема з ціною для бідних верств населення.**
- 2. Наскільки надійні статистичні дані щодо ринку зерна? Основою роботи ринкового механізму є надійна, незалежна і доступна широкому загалу статистика попиту та пропозиції, чого наразі немає в Україні.** Незважаючи на багато проектів, започаткованих міжнародними організаціями, Україна втратила можливість мати адекватну інформаційну систему. Обсяги виробництва, пропозиція та попит все ще зазнають значного політичного впливу. Особливо важко отримати адекватні цифри щодо обсягу внутрішнього використання зерна, запасів зерна тощо. На сьогодні доступна тільки приватна інформація. Але надійна система ринкової інформації, побудована на зразок загальноновизнаної системи, що використовується Міністерством сільського господарства США, надала б всю необхідну інформацію для того, щоб уникнути будь-якого дефіциту продовольства. Це покращило б прозорість та передбачуваність зернового ринку.
- 3. Чи є зерно в державних та приватних резервах? Оскільки відсутня достовірна статистична інформація, то важко оцінити наявність зерна в приватних запасах.** В Україні існує 3 головних інформаційних агентства, які надають дещо різні цифри щодо врожаю зернових, внутрішнього попиту, очікуваного експорту та, відповідно, кінцевих запасів. Тому, облік наявних тон зерна є дуже громіздким завданням, і зрештою, просто не можливо оцінити адекватно статистика якого агентства точніша. Також сумнівно, щоб український уряд зміг впоратись з цим завданням, оскільки він не має відповідних засобів адекватного обліку врожаю, внутрішнього попиту та запасів.
- 4. Зменшення мита на імпорт зерна? Імпорт зерна не є національною катастрофою.** Політики та частина українських ЗМІ відстоюють точку зору, що не потрібно експортувати забагато пшениці, що, можливо, створить пізніше попит на імпорт. Проте, така ситуація доволі часто спостерігається в багатьох країнах світу. Німеччина, до прикладу, одночасно експортує та імпортує пшеницю. В Україні, можливо, мало б сенс імпортувати пшеницю в західні області України з Польщі чи Угорщини та одночасно експортувати зерно з південних регіонів країни. Проте, Україна обклала імпорт зернових за високим імпортним митом, тому нещодавно опубліковані плани анулювати їх стали б важливим кроком для пом'якшення зростання цін на внутрішньому ринку у разі потреби в імпорті.
- 5. Чи можна забезпечити продовольчу безпеку уразливих верств населення за рахунок обмеження експорту? Україна не має проблем з наявністю зерна, існує проблема з ціною для бідних, і Уряду України не потрібно акцентувати увагу лише на наявності продовольства, а радше на продовольчій безпеці.** Продовольча безпека окремої людини чи країни залежить від багатьох факторів, де дохід є одним з найважливіших факторів.

Насправді, в Україні є дуже уразливі верстви населення, деякі пенсіонери, самотні матері, безробітні, тощо, яким важко буде сплачувати вищу ціну за хліб. Такі вразливі верстви потребують прямої підтримки з боку уряду, наприклад, через цільові програми допомоги або продовольчі талони. Це б зменшило негативний

вплив від підвищення цін для цих груп населення та водночас дозволило б фермерам отримувати вигоду від високих світових цін.

Квота ж на експорт зерна надає однакову субсидію як бідним, так і багатим верствам населення. І оскільки експортна квота стосується не лише продовольчого зерна, то вона надає величезну непрямую субсидію тваринництву. Проте м'ясо та молочні продукти більше споживаються населенням із вищими доходами. **Тому, непрямі субсидії через квоти на експорт зерна, можливо, більше підтримують багатих, ніж бідних.** І не менш важливо те, що саме сільськогосподарські підприємства сплачуватимуть рахунки. Експортні квоти ефективно зменшують ціни реалізації, та, відповідно, прибутки сільськогосподарських підприємств. Оскільки доходи працівників агропідприємств залежать від прибутків цих підприємств, то експортні квоти опосередковано зменшують й доходи зайнятого в аграрному секторі населення, де зарплати і так практично найменші в економіці. Тому, зменшення доходів працівників аграрного сектору внаслідок запровадження квот може нівелювати вигоди від нижчих цін на хліб.

- 6. Чи узгоджується запровадження квот із метою приєднатись до СОТ? Заходи прийняті урядом України в 2006 році не відповідали політиці СОТ.** Введення експортних квот у 2006 році відбулося без попереднього повідомлення та вплинуло на вже існуючі контракти, що і викликало багато критики. Зернотрейдери зазнали величезних втрат, оскільки кораблі чекали в портах, під загрозою знаходились виконання контрактів, а закуплене на українському ринку зерно втрачало вартість через динаміку внутрішніх цін та проблем із зберіганням.

Насправді, зовсім не означає, що уряд України не мав права запроваджувати квоти на експорт зерна. Однак, в СОТ існують чіткі правила щодо процедури запровадження експортних квот. СОТ надає так звані захисні умови і країни-експортери, які мають дефіцит продовольства, можуть подати заявку на запровадження експортних обмежень. Після того, як така ситуація отримує оцінку з боку СОТ, можна буде запроваджувати такі заходи. Однак, існуючі вже контракти потрібно поважати. Отже, не сам факт запровадження Україною квот на експорт зерна в 2006 році став головною проблемою для зернотрейдерів, а спосіб в який це було зроблено.

- 7. Чи зростає бюрократія та корупція? Управління квотами чи то експорту, чи то імпорту представляє собою складну процедуру.** Ілюстративним прикладом можуть бути імпорتنі квоти на зерно ЄС. Для того, щоб зробити управління квотами прозорим, практичним, надійним та не дискримінаційним, потрібно регулювати кожну окрему дрібницю. Щоб досягнути цієї мети потрібно визначити групу компаній, котрі мають право на отримання таких квот. Потрібно регулювати процес отримання заявок, час, та розподіл квот та ще багато інших моментів. Для ЄС налагодження системи отримання та розподілу квот для третіх країн на імпорт пшениці та ячменю зайняло майже півроку, перш ніж вона була запроваджена 1-го січня 2003 року. В 2006 році уряд України, що фактично не має досвіду в адмініструванні квот, запровадив квоти протягом декількох тижнів. Таке прискорене запровадження квот створило багато проблем, зокрема для трейдерів. Процедура подання заявок була доволі не чіткою, потрібно було надати багато документів, деякі з них взагалі не стосувались адміністрування квот. Компанії, які отримали квоти пізніше не могли їх використати і не можна було експортувати навіть з квотами на руках! **Таким чином квоти – не надійний інструмент.** Критерії процесу розподілу квот не практичні (тобто створюють значні трансакційні витрати) та не прозорі. А оскільки процес розподілу квот не прозорий, то важко оцінити чи є процес не дискримінаційний. Проте, незрозуміла процедура отримання квот вказує на те, що більш ймовірно вони дискримінаційні. **Насамкінець, квоти створюють можливості до корупційних дій.**

- 8. Яким чином відреагують сільськогосподарські підприємства? Квота на експорт зернових завдає шкоди продуктивності та виробництву:** Уряд України заважає агропідприємствам отримувати вигоду від високих світових цін, що зменшує доходи та інвестиції. Високі ціни на зерно могли б прискорити надходження

інвестицій в сектор, що дозволило б Україні виробляти 50 або навіть 60 млн. тон зерна, що набагато більше сьогоднішнього показника. Таким чином Уряд заважає повністю використовувати аграрний потенціал країни. Такі заходи суперечать планам уряду суттєво збільшити обсяги виробництва до 2015 року. **Більш ймовірно, що наступної посівної кампанії восени 2007 року, агропідприємства збільшать площі посівів під олійними культурами та зменшать площі посівів під зерновими.** Протягом 2006/2007 та 2007/2008 маркетингових років агропідприємства зрозуміли, що зерновий ринок є вкрай заполітизованим ринком. Через таку політичну нестабільність їх примушують продавати своє зерно по набагато нижчим світовим цінам. Але існують альтернативи, наприклад, ріпак, соя та соняшник. **Озимий ріпак набагато краще пережив посуху, ніж озиме та яре зерно і ціни на обидві культури дуже привабливі. Отже, агропідприємства можуть суттєво збільшити посіви ріпаку та зменшити посіви зернових культур.** Подібну поведінку агропідприємств можна спостерігати в інших частинах світу. Наприклад, в Канаді існує Канадська рада по пшениці (англ. Canadian Wheat Board) що є монополістом на ринку експорту пшениці. Проблема в тому, що фермери не отримують свою виручку одразу після поставки пшениці, а деколи тільки кілька місяців по тому. Експорт насіння ріпаку та ячменя не обмежується монополією. Такі обставини вважають одними з головних причин того, що фермери Канади зменшили площі посівів пшениці до 9,7 млн. га з минулорічних 10,7 млн. га і збільшили площі посівів під ріпак та ячмінь. **Іншим прикладом є Аргентина, яка наклала високий податок на експорт пшениці і в окремі моменти повністю обмежувала її експорт. Таким чином, можна очікувати, що цього року агропідприємства перейдуть на ячмінь, ріпак та сою, що створить, можливо, навіть більші проблеми наступного року.**

9. Наскільки значний вплив на інфляцію? Ціни на зерно впливають на інфляцію, але цим не можна обґрунтувати обмеження експорту. Частка продовольства в структурі індексу споживчих цін (ІСЦ) в Україні доволі висока. Проте, ціни на продовольство в основному стримували інфляцію споживчих цін, а не збільшували її в 2006 році. Борошно та хлібобулочні вироби складають 0,5% та 3,9% споживчого кошика. Таким чином, вищі ціни на хліб не є головною складовою вартості життя. Навіть якби нещодавнє зростання світових цін на зерно повністю перенесли б на плечі споживачів, це призвело б тільки до незначного зростання ІСЦ. Таким чином, навіть якщо інфляцію стримають завдяки експортним квотам, то цей вплив буде не значний, але витрати таких дій будуть великими.

Багато гравців, що мають відношення до даного питання поважають та розуміють позицію українського уряду в плані запровадження заходів по забезпеченню продовольчої безпеки, особливо для бідних верств населення. Тим не менш, заходи запровадженні Урядом України не узгоджуються з метою досягнення вищих темпів зростання аграрного сектору. Існують кращі політичні альтернативи допомоги бідним верствам населення.

Таким чином, для українського Уряду дуже важливо розробити стратегію допомоги українському населенню в боротьбі з високими цінами на зерно. Політика цільової соціальної допомоги бідним (цільова грошова допомога) дала б змогу уникнути торгівельних обмежень та узгоджувалася б з політикою членства в СОТ. **Найбільшою вигодою стало б те, що такі дії дозволили б українським агропідприємствам вільно реалізовувати свою продукцію. Це також зменшило б спричинену політикою невизначеність, а, отже, допомогло б повністю реалізувати значний аграрний потенціал України.**

Київ, Червень 2007