

Політика України у сфері сільського господарства, біоенергетики та харчової промисловості — дослідження, висновки та рекомендації

За редакцією: Штрубенхоффа/ Мовчан/ Бураковського



За редакцією:
Штрубенхоффа/ Мовчан/ Бураковського

ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ СІЛЬСЬКОГО
ГОСПОДАРСТВА, БІОЕНЕРГЕТИКИ ТА
ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ —
ДОСЛІДЖЕННЯ, ВИСНОВКИ
ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ



**За редакцією:
Штрубенхоффа/ Мовчан/ Бураковського**

**ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ
СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА,
БІОЕНЕРГЕТИКИ ТА
ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ –
ДОСЛІДЖЕННЯ, ВИСНОВКИ ТА
РЕКОМЕНДАЦІЇ**

За редакцією:
Хайнса Штрубенхоффа, Вероніки Мовчан та Ігоря Бураковського

Друк профінансовано:
Федеральним міністерством з питань захисту прав споживачів, продовольства та сільського господарства
Федеративної Республіки Німеччина

Авторський колектив:
Хайнс Штрубенхофф, Стефан фон Крамон-Таубадель, Олег Нів'євський, Юстина Ярошевська, Сергій
Дем'яненко, Максим Федорченко, Олексій Янов, Х. Ахлелд, Мартін Райзер, Ельке Лакемеєр, Анна Леманн,
Тетяна Железна, Олександр Філоненко

ISBN-978-966-187-030-6

Ця книга — перша публікація результатів прикладних досліджень, здійснених у рамках проекту «Німецько-український аграрний діалог» в Інституті економічних досліджень та політичних консультацій. Книга розглядає велику кількість питань, що відображають складну структуру сільськогосподарського розвитку. Читач знайде незалежний та детальний аналіз, а також рекомендації з реформування та розвитку окремих секторів сільського господарства, що сформульовані економістами для широкої аудиторії, зацікавленої у реалізації потенціалу сільського господарства, харчової промисловості та біоенергетики України.

УДК 338.439 (477)
ББК 65.9 (4Укр)32
П50

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій
Рейтарська 8/5-А, 01034 Київ,
Тел.: +38 044 278-63-42
+38 044 278-63-60
Факс: + 38 044 278-63-36
E-mail: institute@ier.kiev.ua
<http://www.ier.kiev.ua>

Зміст

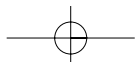
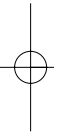
Передмови	
Передмова Юрія Федоровича Мельника	9
Передмова Хорста Зеєхофера	11
Передмова Алекса Лиссиці	13
Передмова Франца Георга фон Буссе	15
Вступ	17
Історія та мета	17
Структура книги	18
Слова подяки	20
Частина I: Реформи економічної політики	22
1. Міжнародна конкурентоспроможність	
сільського господарства в Україні	23
Роль аграрного сектору в українській економіці	
та потенціал сільського господарства України	24
Огляд майбутніх сільськогосподарських ринків	
та позиціонування української сільськогосподарської продукції ..	26
Поточний стан конкурентоспроможності	
сільського господарства в Україні	31
Фактори, що обмежують конкурентоспроможність	
сільського господарства в Україні	35
Заходи для покращання конкурентоспроможності	
сільського господарства України	43
Література	46
Додаток	49
2. Викривлення мотивів виробників аграрної продукції,	
викликані державною політикою в Україні	55
Розмір викривлень мотивів сільськогосподарських	
виробників з часу набуття незалежності	56
Еволюція аграрної політики та викривлень мотивів	
сільськогосподарських виробників з 1992 року	60
Пояснення еволюції аграрної політики	
з часів здобуття незалежності	67
Висновки для майбутньої аграрної політики в Україні	69
Література	71
Додаток	73
3. Бюджетна підтримка сільського господарства в Україні	83
Вступ	84
Бюджетні видатки на сільське господарство	
та розвиток сільських територій	85

Опис бюджетних сільськогосподарських видатків	90
4. Вплив членства в СОТ на сільськогосподарську торгівлю	96
Вступ	97
Доступ до ринку	97
Внутрішня підтримка	98
Експортні субсидії	102
Санітарні та фітосанітарні заходи	102
Література	104
Частина II: Земельні реформи та інвестиції	105
5. Ринок сільськогосподарської землі в Україні: дозволити чи заборонити?	106
Вступ	107
Чи потрібен Україні повноцінний ринок сільськогосподарської землі?	107
Оренда сільськогосподарської землі	111
Можливості та загрози, що можуть виникнути внаслідок повноцінного функціонування ринку сільськогосподарської землі	114
Інституційні та юридичні аспекти формування і функціонування ринку сільськогосподарської землі	119
Висновки	121
Література	124
6. Правові та інституційні аспекти ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні	125
Вступ	126
Основні функції кадастрової та реєстраційної систем	126
Як побудована і функціонує українська кадастрово-реєстраційна система	145
Напрямки державної політики	157
7. Бар'єри для інвестицій у сільське господарство та харчову промисловість в Україні	166
Вступ	167
Підходи та методи	168
Загальна процедура імпорту матеріально-технічних ресурсів, призначених для сільського господарства та сільськогосподарських товарів	170
Основні інвестиційні бар'єри галузі	172
Агрохімікати	174
Сільськогосподарське обладнання	175
Насіння	176

Велика рогата худоба	177
Обладнання для тваринництва	177
Експорт м`яса	178
Література	179
Додаток	181
8. Роль сільськогосподарських дорадчих послуг	188
Вступ	189
Данія	190
Польща	192
Німеччина	194
Висновки	198
Література	201
Частина III: Галузева політика — цукор, зерно, молочна продукція	202
9. Реструктуризація цукрової галузі	203
Вступ	204
Цукрова галузь України	205
Структура виробників цукрових буряків	216
Виробництво цукру	216
Ринок цукру в Україні та торговельний режим	223
Конкурентоспроможність виробництва цукру в Україні до та після вступу до СОТ	226
Подальші міркування: економічні втрати, зайнятість, інфляція та бідність	229
Світові тенденції на ринку цукру	234
Реформа ринку цукру ЄС	236
Реструктуризація цукрової галузі Східної Німеччини — уроки для України	240
Реструктуризація цукрової галузі Польщі — уроки для України	244
Реструктуризація цукрової галузі Молдови — уроки для України	245
Висновки	247
Рекомендації та необхідні заходи	251
Література	253
10. Цукор — нова політика для України?	255
Регулювання ринку	256
Варіанти державної політики	259
Виклики СОТ	264
Прогнози	264

11. Квоти на експорт зерна в Україні	265
Чи є продовольча безпека виправданням для квотування?	266
Ціна квотування: великі втрати для виробників зерна, нижчі доходи від експорту, потенційні негативні ефекти для майбутніх інвестицій, підвищений ризик корупції	269
Хто виграє від квотування? Виробники борошна та кормів, але аж ніяк не споживачі	274
Рекомендації щодо політики	276
12. Фактори конкурентоспроможності молочних ферм в Україні	278
Вступ	279
Методологія і опис даних	280
Виробничі субсидії, що надаються українським молочним фермам	284
Вплив субсидій на ефективність і технологію виробництва	289
Висновки	291
Література	293
Додаток А	295
Додаток В	296
13. Регуляторні вимоги до генетично модифікованих організмів	298
Вступ	299
Короткий зміст закону про ГМО	301
Оцінка закону	302
Висновок	304
Частина IV: Політичні заходи і варіанти у галузі біоенергетики	306
14. Економічна оцінка біопалива в Україні	307
Вступ	308
Виробництво біодизелю та біоетанолу — короткий огляд	308
Конкурентоспроможність біопалива	310
Конкурентоспроможність виробництва біопалива в Україні	320
Висновки щодо конкурентоспроможності	321
Світове виробництво біопалива, ринки біопалива та їхній вплив на світові ціни на аграрну продукцію	322
Висновки для світових аграрних ринків	328
Щодо стратегії біопалива для України	329
Словник спеціальних термінів	335

15. Конкуентоспроможність різної сировини для виробництва біоенергії	336
Вступ	337
Культури, які можна використовувати для виробництва біопалива	337
Інші відновлювальні джерела виробництва біоенергії	346
Стратегічні варіанти відновлювальних джерел енергії в Україні ..	351
Література	353
16. Скорочення викидів парникових газів у сільському господарстві	355
Вступ	356
Проекти скорочення викидів ПГ в Україні та Європі	357
Вуглецевий ринок у центральній та східній Європі — короткий огляд	363
Потенційні проекти скорочення викидів у сільському господарстві	369
Основні перешкоди	377
Висновки	380
Література	382





Передмова Юрія Федоровича Мельника
Міністра аграрної політики України

Шановні колеги, дорогі друзі!

Традиційно сільське господарство та харчовий сектор займають одне з найважливіших місць у структурі української економіки. Протягом останніх двох років функціонування сільськогосподарського сектору визначається позитивними темпами приросту обсягів виробництва та залученням інвестиційних коштів. Наша спільна мета — перетворити аграрний сектор на надзвичайно ефективну й конкурентоспроможну галузь економіки, щоб гарантувати продовольчу безпеку для країни та мати можливість експортувати виробничий надлишок агропромислової продукції.

Сьогодні уряд України проводить політику підтримки АПК, основні засади якої викладені в «Державній цільовій програмі розвитку українського села на період до 2015 року». Серед пріоритетних напрямків Програми зазначено такі: залучення інвестицій та створення сприятливого інвестиційного клімату, підтримка розвитку інфраструктури ринку, захист і раціональне використання землі, розвиток сільських територій, використання новітніх та провідних наукових розробок, технологій та засобів у галузях рослинництва і тваринництва, дотримання стандартів безпеки продукції харчової промисловості, розвиток галузі біопалива.

Вступ до СОТ і поступова гармонізація правової бази відповідно до європейських норм матимуть наслідком стабілізацію аграрного сектору через вдосконалення якості та безпеки продукції харчової промисловості, збільшення конкурентоспроможності та доступу до міжнародних ринків. Таким

чином, Україна збільшить свою частку в задоволенні зростаючих потреб світового ринку в продовольстві та енергії.

Співробітництво в агропромисловому секторі з іноземними партнерами значно сприяє зазначеному розвитку, у тому числі не тільки через фінансове, а й через інтелектуальне інвестування в сільськогосподарську галузь, передачу знань, обмін досвідом.

Незалежні аналітичні дослідження проблемних питань функціонування аграрного сектору, що проведені Німецькою консультативною групою, яка діє на базі Інституту економічних досліджень та політичних консультацій, стануть у пригоді для реалізації політики зростання показників у сільському господарстві й продовольчій галузі. Ця книга — путівник до найяскравіших аспектів розвитку та перетворення агропромислового сектору в Україні, таких як: конкурентоспроможність, фінансова підтримка, торгова політика, земельна реформа, підтримка цукрової, зернової та м'ясо-молочної галузі, розвиток виробництва біопалива.

Хотів би подякувати авторам та редакторам зазначеного видання за їхнє реалістичне критичне бачення проблемних питань галузі, виявлене в ході підготовки матеріалів до цієї книги, що буде враховано в структурі українсько-німецької коопераційної Програми в сільськогосподарському секторі.

Я впевнений, що спільні зусилля всіх тих, хто працює в агропромисловому секторі України, — зокрема, наших іноземних партнерів — матимуть результатом початок нової ери стабільного зростання сільськогосподарського потенціалу України.



Передмова Хорста Зеєхофера

Екс-міністра продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів, Німеччина

Дорогі читачі!

Успішне співробітництво Німеччини та України триває багато років. На сьогодні Німеччина — другий найбільший торговельний партнер України. Ця позитивна тенденція, а також посилення глобалізації і зближення України та ЄС, підготовка до членства в СОТ — все це стало причиною створення на початку 2006р. двостороннього проекту співробітництва — «Німецько-українського аграрного діалогу» — разом із Інститутом економічних досліджень і політичних консультації, що є одним із провідних аналітичних центрів України і який було обрано партнером для виконання проекту. Від самого початку діяльність «Німецько-українського аграрного діалогу» було зосереджено на темах першочергової важливості, як-то вплив вступу до СОТ на сільське господарство і харчову промисловість, а також перспективи біоенергії та законодавчі вимоги до земельного ринку України. Було проаналізовано український та міжнародний досвід у ключових сферах і надані важливі рекомендації щодо структури економічної політики та правового регулювання в сільськогосподарській сфері.

Я особливо радий тому, що вдосконалення структури українського сільського господарства та харчової промисловості веде до збільшення інвестицій і кращих можливостей для співробітництва з німецькими інвесторами у сферах сільського господарства та агробізнесу. Завдяки успішному співробітництву з багатьма українськими партнерами проект

створив важливу структуру надання послуг для сприяння аграрній політиці.

Ця книга підсумовує значну частину досягнень перших двох років роботи проекту і дає цінну інформацію і поради політикам та інвесторам. Я радий, що можу скористатися нагодою і подякувати всім, хто працював над книгою.

**Передмова Алекса Лиссиці**

Президента асоціації «Український клуб аграрного бізнесу»

Аграрний сектор України протягом довгого часу був «проблемною дитиною» для національної економіки. Але протягом останніх двох років ситуація повністю змінилась. Зростання міжнародних цін на продукти харчування привернуло велику увагу внутрішніх та іноземних інвесторів до сільського господарства. У результаті, було вдосконалено доступ до фінансів, і декілька українських аграрних компаній почали котуватись на міжнародних фондових біржах.

Сільське господарство та харчова промисловість в Україні сьогодні переживають радикальні структурні зміни, які в подальшому матимуть позитивні наслідки для політиків, сільськогосподарських ринків та сільських територій. Зростання врожайності у 2008р. можна вже вважати результатом цих інвестицій і структурних змін. Це сприятиме перетворенню України на гравця світового рівня на міжнародних ринках сільськогосподарських товарів.

Хоча суттєвих зусиль уже докладено, розвиток сільського господарства та харчової промисловості відстає від інших європейських країн. Зараз саме час надолужити втрачене. Зростання попиту на світових ринках, зростання прибутковості сільського господарства, революційний розвиток біотехнологій та інформаційних технологій надають Україні прекрасні можливості для посилення міжнародної конкурентоспроможності в сільському господарстві. У результаті, сільське господарство може стати локомотивом економіки і сприятиме стрімкому розвитку країни.

Щоб використати ці можливості, потрібна політична воля для просування реформ, що покращать управління сільським господарством. Такі реформи необхідні для створення довгострокової передбачуваної сільськогосподарської політики, включаючи сучасне оподаткування і державну систему підтримки, прозорі ринки, скасування державного регулювання сектору, покращений доступ українських фермерів до міжнародних ринків та до знань. Політична воля також потрібна для створення ринку землі сільськогосподарського призначення. Нерозвинені ринки землі сільськогосподарського призначення, а особливо мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення розглядаються як перешкоди для подальших інвестицій у сільське господарство України та як причина низького рівня продуктивності в секторі. Виробники цукру, молочної продукції, яловичини та свинини даремно чекали протягом багатьох років на державні програми реструктуризації та довгострокові урядові стратегії. Біопаливо як потенційне джерело відновлювальної енергії пропонує нові ринкові можливості для сільськогосподарських виробників України. Однак тут також немає зрозумілої стратегії.

Ці проблеми і важливі рекомендації викладено в цій книзі, авторами якої є команда українських та міжнародних експертів. Я впевнений, що ця книга стане посібником із реформ для українських політиків, науковців та сільськогосподарських виробників.



Передмова Франца Георга фон Буссе

Голови робочої групи «Сільське господарство» Комітету з економічних відносин у Східній Європі при Федерації промисловців Німеччини

Робоча група «Сільське господарство» Комітету з економічних відносин у Східній Європі при Федерації промисловців Німеччини об'єднує провідні німецькі бізнес-асоціації та компанії, які працюють у сфері сільського господарства і харчової промисловості та зацікавлені в інвестуванні в Україну. Робоча група була заснована як платформа для політичного діалогу та бізнес-контактів близько десяти років тому. Її важливим партнером уже багато років є Інститут економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД).

Тому, ми високо цінуємо ініціативу Міністерства продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів Німеччини щодо відкриття проекту «Німецько-український аграрний діалог». Керівник проекту — Др. Хайнс Штрубенхофф — працював у нашій робочій групі протягом тривалого часу та обізнаний з проблемами іноземних компаній, що мають бізнес в Україні.

Таким чином, ми швидко визначали питання спільного інтересу для агробізнесу Німеччини та України. Др. Штрубенхофф та його команда проаналізували проблему бар'єрів для інвестування в сільське господарство та агробізнес, а також загальні питання щодо реформування аграрної політики та ринку землі. Крім того, значну кількість досліджень було виконано в рамках співробітництва німецьких та українських бізнес-експертів. Ці дослідницькі проекти були зосереджені на питаннях розвитку специфічних

секторів, таких як цукровий, молочний і сектор біопалива, а також було звернено увагу на проблеми виробництва підробних пестицидів.

Роботи ІЕД дозволяють політикам та бізнесовим структурам глибше зрозуміти можливі варіанти політичних рішень та їх економічні наслідки. Тому вони є важливим інструментом для сприяння розвитку діалогу між наукою, бізнесом та політикою і розвитку збалансованої аграрної політики для України.

Ця книга дає нам шанс подивитися на спільну роботу двох минулих років. Але ми всі усвідомлюємо, що з найбільшими викликами доведеться боротись протягом наступних років. Сьогодні Україна може зіграти на своїй сильній стороні — можливості виробляти велику кількість сільськогосподарських зернових культур для світового ринку, але відповідного обороту на ринках м'ясо-молочної продукції потрібно ще досягнути. Після приєднання України до СОТ у травні 2008р. очікується серйозне зниження рівня виробництва продуктів харчування, що призведе до реструктуризації харчової промисловості. Тому українські політики мають розробити концепції, що сприятимуть інвестуванню в конкурентоспроможну на міжнародному рівні харчову промисловість. Залишається багато зробити для збільшення рівня використання сучасної сільськогосподарської техніки в Україні; ми сподіваємося, що розширена Угода про зону вільної торгівлі з ЄС надасть зрозумілі рамки для цього.

Ми припускаємо, що існує значний попит на економічні дослідження та розробку рекомендацій щодо економічної політики у сфері сільського господарства та продовольства в Україні. Тому ми сподіваємося на нашу подальшу конструктивну та плідну співпрацю з Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій.

Вступ

Історія та мета

Чорноморське узбережжя та Південна Америка — регіони, де існує найбільший розрив між потенціалом сільського господарства та реальними показниками його діяльності. Це основа для подальшого розвитку сільського господарства в Україні, яке забезпечуватиме зростаючі внутрішній та міжнародний ринки сільськогосподарською продукцією, біоенергією та продуктами харчування. Зростаючі внутрішні та іноземні інвестиції в сільське господарство і харчову промисловість в Україні відображають ці можливості. Сьогоднішні надходження капіталу, навичок управління та нових технологій зробляють цей сектор більш ефективним та конкурентоспроможним. Цей процес буде прискорено завдяки членству в СОТ і наближенню законодавчої структури та системи прийняття рішень країни до ЄС, що допоможе позбавитися старих звичок і заходів підтримки, які вже дискредитували себе. Останнім часом українські уряди, які змінювали один одного, наслідували аграрну політику надмірних регулювань, ручного управління та обмеження експорту через страх, що експортна орієнтація підірве харчову безпеку в країні. Вищезгаданий аргумент був дуже простим — забезпечити стабільність внутрішніх цін на продукти харчування, щоб у такий спосіб захистити добробут людей. Однак ми стверджуємо, що для харчової безпеки потрібний сильний і конкурентоспроможний сектор виробництва дешевих продуктів харчування у великій кількості. Інтеграція до світових ринків збільшить конкурентоспроможність та зробить Україну сильним гравцем на світових ринках. У той же час продукти харчування для українських споживачів будуть дешевшими за рахунок ефективного виробництва. Ми віримо, що підприємницькі навички фермерів та менеджерів агробізнесу в Україні допоможуть досягти цього.

Аналіз аграрної політики — надзвичайно приваблива тема для економістів. Зростання в сільському господарстві досить складне явище; існує багато факторів, що впливають на розвиток цієї сфери. Проект «Німецько-український аграрний діалог» при Інституті економічних досліджень та політичних консультацій проводить прикладні дослідження та надає рекомендації на вимогу різних державних та приватних структур. Проект фінансується Міністерством харчової промисловості, сільського господарства та захисту прав споживачів Німеччини та Німецьким центром з міжнародної міграції. Мета цього проекту — представлення точок зору та рекомендації, які не залежать від позицій уряду та ділових кіл. Співпраця українських та німецьких експертів державного і особливо при-

ватного секторів є корисною з точки зору ефективності вирішальних дискусій та отримання значущих результатів.

Починаючи з 2006р. було написано різні аналітичні записки і консультаційні роботи на запит Міністерства аграрної політики, Державного комітету з питань земельних ресурсів, Секретаріату Президента та Парламенту України, а також аналітичні записки на запит Світового банку та бізнес-асоціацій в Україні та Німеччині. Ці роботи охоплюють різні сфери та відображають важливі публічні дискусії 2006 та 2007рр. Є дві причини поєднання вибраних робіт у книзі. По-перше, нас часто просять різні українські та міжнародні організації зробити наші роботи доступнішими для більш широкого загалу, а не тільки для наших цільових груп. По-друге, ми вважаємо, що деякі наші досягнення та прикладні методи можуть використовуватися як навчальні матеріали для спеціальних досліджень з економіки сільського господарства у вищих навчальних закладах країни.

Ця книга — перша для проекту «Німецько-український аграрний діалог». Але вона продовжує стару традицію спільних публікацій Інституту економічних досліджень та політичних консультацій і Німецької консультативної групи. Авторами книги є співробітники Інституту та представники українських і німецьких спеціалізованих організацій. Більшість із них — провідні спеціалісти у своїй галузі, і вони пропонують унікальні знання в своїй сфері досліджень. Більшість авторів — економісти, але зміст і результати досліджень не є академічними. Головна ідея досліджень — представити методи й результати з економічної точки зору для не економістів. Політики та законодавці, а також засоби масової інформації високо цінують зрозуміло і лаконічно викладену інформацію. Прикладні кількісні методи є важливими для надання раціональних пояснень, але їх завжди роблять настільки простими, наскільки це потрібно для вирішення специфічної проблеми.

Структура книги

Книга складається з чотирьох частин. Перший розділ, присвячений реформам економічної політики, починається з оцінки конкурентоспроможності сільського господарства України, основаної на розрахунках внутрішньої вартості ресурсів. Цей аналіз показує, що українські ферми є дуже гетерогенними і лише невелика частка ферм є конкурентоспроможною за окремими видами продукції. Політики можуть зробити висновок, що необхідні прискорені структурні зміни в цій сфері. Друга робота розкриває питання викривлення стимулів, з якими виробники зіштовхуються в Україні. Розрахунки номінальної норми підтримки сільськогосподарської продукції, що поєднує ефекти прямих та непрямих заходів економічної по-

літики, показують значні коливання для окремих видів продукції в різні періоди. У період з 1992 до 2005рр. вона була від'ємною для більшості виробників; це означає, що заходи економічної політики, якщо їх скласти до купи, не завжди дають очікуваний результат. Третя робота описує заходи фінансової підтримки в сільському господарстві та надає певні рекомендації для коригуючих дій. Тема четвертої роботи — вплив членства в СОТ на сільське господарство та харчову промисловість України.

Другий розділ книги висвітлює дві ключові стратегічні проблеми для майбутнього розвитку сільського господарства — ринок землі та інвестиції. Перша робота описує прибутки і витрати вільного ринку землі, особливо зважаючи на відміну мораторію на продаж земель сільськогосподарського призначення. Друга робота пропонує короткий огляд правових та інституційних аспектів, необхідних для забезпечення функціонування земельних ринків та інститутів, що мають справу із земельною реєстрацією. Обидві роботи приходять до висновку, що було втрачено час для створення прозорих і конкурентоспроможних ринків землі сільськогосподарського призначення, а ринки землі, що функціонують, є важливим елементом для майбутнього розвитку сільського господарства. Третя робота містить огляд бар'єрів для інвестування та розвитку. Вона поєднує аналіз торговельних бар'єрів на основі інтерв'ю з представниками агробізнесу щодо найбільш критичних факторів, що є перешкодою для інвестицій. Темою четвертої роботи є розвиток та фінансування сільськогосподарських дорадчих послуг в Україні та їх порівняння з такими ж послугами в ЄС.

Третій розділ — дослідження підгалузей та надання рекомендації з економічної політики. Перші дві роботи стосуються цукрової галузі. Вони порівнюють розвиток та можливості цукрової галузі України з нещодавньою реформою цукрового ринку в ЄС. Висновки робіт — цукрова галузь в Україні потребує більшої прогнозованості за рахунок довготривалих квот на виробництво, якими можна було б торгувати. Наступна робота щодо експортних квот на зерно — критичне відображення втрат для економіки України унаслідок введення торговельних обмежень. У роботі стверджується, що обмеження експорту зерна перетягує економічні вигоди від виробників до споживачів, але вигоду для споживачів є меншим, ніж втрати виробника. Кінцевий результат для всієї економіки є негативним через втрати виробників та низький рівень інвестування і зростання. У роботі стверджується, що вільна торгівля в поєднанні з цільовою підтримкою для малозабезпечених людей була б кращим вибором. У четвертій роботі подано результати аналізу конкурентоспроможності молочного сектору. Результати аналізу свідчать, що молочний сектор показує цікаві можливості, але лише невелика кількість ферм може конкурувати на світових ринках. Збільшення ефективності за рахунок інвестицій та прийняття міжнарод-

них стандартів збільшать конкурентоспроможність. В останній роботі цього розділу висвітлюється питання регуляторних вимог до генетично модифікованих організмів. Оцінено законодавство України в порівнянні з міжнародною практикою і зроблено висновок, що потрібно докласти більше зусиль для впровадження законів у країні.

У четвертому розділі книги представлено аналітичні роботи з питань біоенергії. Перша робота представляє результати розрахунків прибутковості виробництва біопалива з використанням насіння рапсу і зерна. Основними факторами прибутковості є співвідношення цін на сиру нафту, сировину для виробництва та побічні продукти виробництва. Якщо взяти до уваги співвідношення цін 2006р. та попередніх років, можна зробити висновок, що біопаливо було неприбутковим в Україні без субсидій. У роботі представлено три різні шляхи подальшого розвитку сфери біопалив в Україні. Друга робота — це оцінка конкурентоспроможності різної сировини для виробництва біопалива, біогазу та тепла в Україні. Відповідно до її висновків, сировина, що є не конкурентоспроможною на продовольчих ринках, може бути використана для майбутнього розвитку біоенергії. Це деревина, солома, а також сільськогосподарські й комунальні відходи. Третя робота торкається теми скорочення викидів парникових газів у сільському господарстві відповідно до Кіотського протоколу. У роботі зроблено висновок, що вуглецеві проекти повинні мати певний мінімальний критичний розмір, щоб зменшити ризики таких проектів та привабити міжнародних інвесторів. Це обмежує кількість потенційно привабливих проектів у сільськогосподарському секторі.

Слова подяки

Ця книга — результат наднормової праці Інституту. Процес редагування був би неможливим без підтримки та участі багатьох друзів і колег в Україні та за її межами. Як редактори книги, перш за все, ми хотіли щиро подякувати нашим колегам, що працюють в Уряді, Парламенті, Секретаріаті Президента, Державному комітеті з питань земельних ресурсів. Багато годин критичних роздумів та обміну думками були джерелом постійної мотивації. Наші думки не завжди збігалися, але в дискусіях відчувалася дружня атмосфера, повага до професійних здібностей та довіра. Безумовно, ми мали перевагу у висловлюванні власних думок більш незалежно та критично.

Ми також дякуємо представникам українських компаній та міжнародних бізнесових структур. Точки зору представників бізнесових структур та лобіських груп є особливо важливими для спрямування нашої роботи на важливі питання. Це робить її ефективною. Представники бізнес-асоціацій та компаній завжди були готовими обговорити специфічні проблеми сектору

та поділитися з нами інформацією та порадами. Особливо ми хотіли б подякувати Др. Алексу Лиссиці, президенту «Українського клубу аграрного бізнесу» та Леоніду Козаченку, президенту «Української аграрної конфедерації» за їхню постійну підтримку і готовність до обговорень певних проблем.

Ми постійно отримуємо стимул від друзів із ЗМІ. Журналісти є важливими союзниками при формуванні рамок публічної дискусії, і ми пишаємось, що ми розвинули хороші зв'язки з журналістами, які працюють над темами, пов'язаними з сільським господарством й агробізнесом. Журналісти цінують незалежні погляди та інколи діляться з нами своїм досвідом, як зробити довгі статті достатньо короткими, щоб зацікавити ними політиків та більш широку аудиторію.

Ця робота була б неможливою без фінансування Міністерства харчування, сільського господарства та захисту прав споживачів Німеччини (BMELV), а також Центру з міжнародної міграції (CIM). Підтримка Посольства Німеччини та доступ до організацій та професійної експертизи в Німеччині завжди допомагали нам у консультативній діяльності. Ми хотіли б також подякувати Комітету з економічних відносин у Східній Європі при Федерації промисловців Німеччини в Берліні. Спільна організація заходів із розвитку цукрового, молочного секторів та біоенергії поєднала експертів державної та приватної сфер обох країн і розширила наше бачення проблем цих секторів. І нарешті, але не менше, ми висловлюємо подяку колегам та друзям з міжнародних організацій, у тому числі Світового банку, Європейській Комісії та Продовольчій та сільськогосподарській організації ООН (Food and Agriculture Organisation, FAO) за підтримку, обмін думками та критичні відгуки.

Написання книги — робота цілої команди. Тому ми дуже вдячні за допомогу в редакційній роботі всім членам «агрокоманди» Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Усі колеги із захоплення погодились робити цю громіздку та виснажливу роботу. Ми особливо вдячні Анні Кузнецовій, Владу Коновальчуку та Сергію Кандулу за повноцінне вичитування та коментарі до англійської редакції книги, Аліні Пастуховій за самовіддане та надзвичайно уважне редагування української версії книги, також Ірині Славінській та Анні Коломійцевій-Терець за форматування та дизайн книги. Було дуже приємно, що всі члени команди дотримувалися єдиного напрямку, щоб надати можливість більш широкій аудиторії ознайомитися з книгою.

Вероніка Мовчан

Ігор Бураковський

Хайнс Штрубенхофф

Частина 1: Реформи економічної політики

1. Міжнародна конкурентоспроможність сільського господарства в Україні

*Основною для цього розділу є робота 2007р., виконана на замовлення Світового банку. Зокрема, робота розглядає потенціал зростання орієнтованого на експорт сільського господарства в Україні. Вона починається розглядом розвитку сільськогосподарської торгівлі в Україні і тенденцій зростання на світових сільськогосподарських ринках. Потім дається детальний аналіз конкурентоспроможності сільськогосподарських продуктів в Україні. Метод, який застосовується, оснований на розрахунку **внутрішньої вартості ресурсів (Domestic Resource Cost (DRC))** для груп продуктів та ферм. Цей аналіз показує, що українські ферми дуже неоднорідні, лише відносно невелика їх частка є сьогодні конкурентоспроможною за деякими видами продуктів. Розділ закінчується пропозиціями ряду заходів, які могли б покращити конкурентоспроможність українського сільського господарства та збільшити його вплив на підвищення стандартів життя в Україні.*

Штефан фон Крамон-Таубадель та Олег Нів'євський*
Департамент сільськогосподарської економіки, Університет Геттінгену

*У період написання роботи працював на посаді наукового співробітника Інституту економічних досліджень та політичних консультацій у проекті «Німецько-український аграрний діалог», Київ

Роль аграрного сектору в українській економіці та потенціал сільського господарства України

Роль сільського господарства в українській економіці

Агрохарчовий сектор є важливою частиною української економіки. Сільськогосподарське виробництво складає близько 10% українського ВВП, а харчова промисловість близько 8%. Якщо додати галузі, пов'язані з сільським господарством (сільськогосподарське машинобудування, виробництво добрив та хімікатів), тоді їх спільна частка у ВВП України зростає до 25%. У 2003р. 28% усіх зайнятих працювали у агрохарчовому секторі, та майже 32% населення країни проживало у сільській місцевості.

Широковідомим є той факт, що частка сільського господарства у виробництві та зайнятості скорочується в процесі економічного розвитку, оскільки зростають частки промисловості та пізніше сектору послуг. Рисунок А 1.1 зображає цю тенденцію для вибірки країн колишнього СРСР та ЄС. Він також показує, що в Україні ця тенденція зберігається з часу проголошення незалежності. Однак у випадку України ця тенденція не є результатом впливу довгострокових факторів, які розглядаються в підручниках (відносних секторальних показників технічної зміни, закону Енгеля тощо), в економіці з повною зайнятістю. Уся українська економіка, включаючи аграрний сектор, працює далеко не на межі виробничих можливостей. Tiffin (2006) представив результати економетричної оцінки ефективності, які показують, що Україна виробляє тільки 22% продукції, яку вона могла б виробити 2000р., враховуючи наявні тоді фактори виробництва, що нижче від рівня 1990р. у 49%. Тобто зміни в секторальних частках ВВП із часів незалежності, у першу чергу, відбувалися за рахунок поглиблення кризи перехідного періоду в окремих секторах (до 2000р.) та за рахунок різних рівнів часткового їх відновлення з того часу. Не має підстав для того, щоб частка сільського господарства у ВВП не залишалась сталою чи навіть не зросла в середньостроковому періоді, якби сектор знаходився на шляху швидких реформ, реструктуризації й одужання. Це сповільнило б, хоча навряд чи змінило б скорочення частки зайнятості в сільському господарстві.

Потенціал сільського господарства України

Українські агрокліматичні умови формують основу великого потенціалу в сільськогосподарському виробництві. Більше 80 млн. га сільськогосподарської землі, з якої близько 33 млн. га — рілля (World Bank & OECD, 2004, стор. 1), є дуже хорошою базою для виробництва достатньої кількості сільськогосподарських культур, які ростуть у помірному кліматі, і продуктів тваринництва. Близько половини української ріллі складається з чорно-

земних ґрунтів, які ідеально підходять для вирощування сільськогосподарських культур. Близько третини світових запасів цих ґрунтів знаходиться в Україні.

Завдяки відносно низькій густоті населення¹ український виробничий потенціал означає експортний потенціал. Хоча доходи швидко зростають з 2000р., збільшуючи внутрішній попит на продукти харчування, Україна здатна виробляти більші обсяги зерна й насіння олійних культур та продуктів тваринництва, ніж може спожити її населення, яке скорочується. Здатності України до експорту додатково сприяють географічні переваги. Чорноморські порти країни, які не замерзають протягом усього року, забезпечують прямий доступ до світових ринків. Більше того, Україна близько розташована до важливих імпорتنих ринків сільськогосподарської продукції на Близькому Сході, у колишньому СРСР, Північній Африці і ЄС.

Ці природні переваги стримуються декількома важливими факторами. Опади часто є чинником, що обмежує вирощування рослин. Кількість опадів варіюються від 700 мм у середньому за рік у північних регіонах до такого низького показника, як 300 мм за рік у південних та східних регіонах. Зими можуть бути суворими та не завжди супроводжуються достатньою кількістю снігу для захисту озимих та забезпечення достатньої зволоженості навесні. Поєднання засухи і холодної зими будуть мати достатній вплив на сільськогосподарське виробництво кожні 3—5 років. Останніми прикладами цього є дуже низькі врожаї, отримані у 2000 та 2003рр. Згідно з деякими прогнозами глобальне потепління загострить проблеми засухи в майбутньому, а Україна стане більш жаркою та сухою.

Інший обмежуючий фактор, як не парадоксально, — це зволоженість ґрунту. Пагористий ландшафт, яким характеризується більшість сільськогосподарських земель Центральної України, зазнає впливу ерозії. Penkaitis (1994, стор. 16) цитує українські джерела, які стверджують, що більш, ніж 12 млн. га ріллі зазнали впливу ерозії. У результаті неправильних стимулів протягом десятирок років зі знаменитих чорноземів у багатьох регіонах були буквально «вичерпані» їхні поживні та гумусні складові, що посилює проблему збереження вологи в цих ґрунтах у період недостатньої кількості опадів. (див. також Breburda, 1990; Spaar & Schuhmann, 2000; ІЕД, 2006б, стор. 2). Аварія на Чорнобильській АЕС створила додаткові обмеження — радіоактивне забруднення сільськогосподарської землі.

¹ Щільність населення України складає 77 жителів на кв. км. Для прикладу: світова середня щільність — 48; Індія — 336; Китай — 137; США — 31; Аргентина — 14; Росія — 8,4 (Wikipedia, 2006). Якщо розглядати тільки сільськогосподарські землі, щільність населення України (1,17 жителів/сільськогосподарський га) менше за середню світову (1,28) (FAO, 2006).

Оскільки вітри в основному віяли з півдня на північ, коли сталась аварія, радіоактивно забрудненими стали переважно такі регіони як Білорусь (у т.ч. Гомель) та Росія (у т.ч. Брянськ). Однак 4 з 10 найбільш уражених регіонів у Радянському Союзі — Київ, Житомир, Чернігів та Черкаси, розташовані відповідно до зменшення рівня радіоактивного забруднення — належать до України (Penkaitis, 1994, стор. 16).

Кінець кінцем, оскільки сільськогосподарська конкурентоспроможність усе більше визначається змінами, які відбуваються з продуктами після збору врожаю в комплексному харчовому ланцюзі, важливість природних умов зменшується. Anderson (1993, стор. 305) пише, що колишній Радянський Союз на початку перехідного періоду мав низький показник основного капіталу і високий показник натуральних ресурсів на одного робітника порівняно з іншими країнами світу. Згодом, коли агрохарчові системи стали використовувати капітал інтенсивніше, відносні переваги, які отримувались за рахунок природних ресурсів, зменшилися. Як більш детально описано нижче, для України найбільшою перешкодою й загрозою для сільського господарства і його конкурентоспроможності є те, що в країні поєднуються високий агрокліматичний та географічний потенціал і нестача інших ключових ресурсів, таких як людський капітал, маркетингові системи та політичне сприяння. Великою мірою це результат складного пострадянського сільськогосподарського спадку, який отримала Україна. Однак із кожним новим роком все більше тягар відповідальності має лягати на неадекватну сільськогосподарську політику, яка є причиною недостатніх інвестицій з часу проголошення незалежності України.

Огляд майбутніх сільськогосподарських ринків та позиціонування української сільськогосподарської продукції

Нещодавній розвиток міжнародних сільськогосподарських ринків та прогнози

У цілому у світі очікується зростання сільського господарства. Ціни на основні сільськогосподарські продукти (зерно та насіння олійних культур, продукція тваринництва) на світових ринках стабільні та, здається, вирівнюються в реальному виразі після більш ніж столітнього спаду.² Звичайно, заяви про те, що довгострокове падіння умов торгівлі

² Ціни на сільськогосподарську продукцію є надзвичайно мінливими, та зібрати узгоджені довгострокові часові ряди цін дуже складно. Це перешкоджає визначенню та тестуванню статистичної значущості трендів. Обговорення деяких моментів див. у МВФ (2006б, частина 5).

сільськогосподарською продукцією закінчується, часто виявлялись передчасними в минулому. Однак існують ознаки фундаментального зсуву в швидких технічних змінах на фоні більш інертного попиту, що десятиліттями визначав зниження умов торгівлі для сільськогосподарської продукції. Загальносвітова обмеженість земельних і водних ресурсів набуває більшого значення. Гранична врожайність, отримана завдяки застосуванню традиційних програм вирощування основних рослин, зменшується, а генна інженерія (ще?) не принесла сама по собі зростання врожайності. У той час як ці фактори сповільнюють зростання пропозиції сільськогосподарських товарів, швидке зростання доходів, особливо в Південно-Східній Азії, де велика кількість населення та висока еластичність попиту на продукти харчування, прискорюють зростання попиту. Зростання попиту на біопаливо також впливає на цю фундаментальну зміну, хоча досі цей попит великою мірою залежить від субсидій та звільнень від податків при виробництві та використанні біопалива в ЄС та США.

Рисунок А 1.2 зображує тенденції розвитку індексів цін на зерно, насіння олійних культур та на м'ясо з 1980р., а Рисунок А 1.3 показує репрезентативні світові ринкові ціни на ключові продукти сільського господарства з початку 1990-х років включно з прогнозами ОЕСР до 2015р. На обох рисунках спостерігається стабілізація цін з середини до кінця 1990-х років. Відповідно до прогнозів (Рисунок А 1.3) ціни залишаться стабільними та в деяких випадках продовжать зростати. ФАПРІ (2006) загалом прогнозує те ж саме.

Ціни та цінові прогнози на Рисунках А 1.2 і А 1.3 є номінальними і базуються переважно на котуваннях, які виражені в доларах США. Відповідно, як вони позначатися на українських виробниках, буде залежати від майбутніх змін обмінного курсу гривні до долару США, а також від інфляції в Україні. Значна девальвація гривні в результаті фінансової кризи у 1998—99рр. відкоригувала серйозні дисбаланси і забезпечила підвищення конкурентоспроможності для сільськогосподарських виробників (та інших виробників товарів та послуг) в Україні. Останні роки характеризувалися повільним підвищенням реальної вартості гривні, що частково нівелювало підвищення міжнародних цін. Майбутня конкурентоспроможність безсумнівно буде залежати від продовження стабільної та збалансованої макроекономічної політики та уникнення значних викривлень, пов'язаних із макроекономічними проблемами. Сільськогосподарські виробники в Україні за деякими позиціями мають переваги над своїми конкурентами з багатих на енергію регіонів, таких як Росія і Казахстан, хоча б тому, що їм не треба боятися впливу можливих коливань реальних валютних курсів і феномену «голландської хвороби», пов'язаного з коливанням цін на енергію.

Разом із цінами обсяг міжнародної торгівлі основними сільськогосподарськими товарами також зріс протягом останніх років. Очікується, що він буде зростати й у наступні роки, як показано на Рисунку А 1.4, OECD and FAO (2006) і FAPRI (2006) мають подібні картини зростання на світових ринках сільськогосподарських продуктів: олійних культур, свинини та птиці, що показують особливо стрімке зростання впродовж останньої декади. Очікується, що вони продовжуватимуть зростати і далі.

Українська торгівля сільськогосподарською продукцією — останні тенденції та прогнози

Чи змогла Україна отримати прибуток від останніх тенденцій на світових сільськогосподарських ринках, та якими є прогнози її майбутнього? Якщо звернутись спочатку до минулого, можна помітити, що картина сільськогосподарського експорту з України була змішаною. Протягом останнього десятиріччя відбулось зростання чистого експорту пшениці, ячменю та кукурудзи та значне скорочення експорту яловичини, свинини й цукру. Тим не менше, інтерпретувати ці тенденції потрібно обережно, оскільки вони належать до часу, коли Україна зазнала радикальних економічних потрясінь від глибин кризи перехідного періоду середини 1990-х до початку стабільного одужання та, потім, зростання у першій половині наступної декади. Більше того, значні зміни в обсягах торгівлі, якщо їх виміряти в темпах приросту, пов'язані в певних випадках з ефектом слабкої (дійсної або зафіксованої) бази всередині 1990х. Нарешті, експорт багатьох продуктів з України, особливо зерна, був дуже непостійним: наприклад, відбулось скорочення експорту пшениці на більш, ніж 5 млн. т з 1999 по 2000рр., і на більш, ніж 10 млн. т з 2002 по 2003рр. Зменшення цих коливань — хоча б частини з них, пов'язаної з невідповідною агрономічною практикою і коливаннями, спровокованими економічною політикою, — могло б сприяти покращанню конкурентоспроможності України шляхом зміцнення її надійності як постачальника.

Експорт сконцентрований переважно в трьох напрямках. По-перше, це країни колишнього Радянського Союзу та, особливо, Росія, які є домінуючими експортними напрямками української молочної продукції. Ненадійність такої структури торгівлі підтвердилася у 2006р., коли Росія на декілька місяців заборонила імпорту молочної продукції з України. По-друге і по-третє, це ЄС і середземноморські країни Північної Африки та Середньої Азії, які є основними напрямками для українського експорту зерна та насіння олійних культур. Той факт, що Україна успішно пробилася на ринок ЄС цих продуктів є обнадійливим, оскільки цей ринок найбільш вимогливий у питаннях якості й стандартів безпеки.

Отже, наразі не існує проблеми «абсорбції» на світових сільськогосподар-

ських ринках. Навпаки, торгівля значно розширилася, а ціни стали стабільнішими. Не очікується ніяких змін цих тенденцій в найближчому майбутньому. Тобто Україна матиме значний потенціал для розширення сільськогосподарського експорту, якщо серйозно буде ставитись до факторів, які обмежують її конкурентоспроможність, та успішно долати ці перешкоди. Звичайно, прогнозувати розвиток світових сільськогосподарських ринків складно. Однак очевидно, що Україна втрачає можливості скористатись перевагами, які запропоновані поточними сприятливими умовами. Це, разом із необхідними прямими витратами, не зробить ситуацію простішою, якщо умови на світових ринках стануть менш сприятливими.

Позиціонування українських сільськогосподарських продуктів

Вище акцент було зроблено на ринках оптових сільськогосподарських товарів, таких як зерно та насіння олійних культур. Однак оскільки доходи на душу населення і урбанізація збільшуються на ключових імпортних ринках, будуть відбуватись зміни також у дієтах, що приведе до зростання попиту на продукти тваринництва й готові харчові продукти. Залишається питанням, чи зможе Україна задовольнити цей попит і чи залишиться в основному постачальником оптової сировини, яка переробляється десь в іншому місці. Звичайно, чим більше вартості продукту буде додано в Україні, тим більше прибутку отримає країна і тим більше буде зростати в країні зайнятість. Однак оскільки зростає ступінь переробки продукції, зростає і потреба експортерів виконувати вимоги харчової безпеки та задовольняти очікування якості на цільових ринках. І це є сферою, де агрокліматичні переваги не відіграють важливої ролі; питання запровадження та підтримки ефективної системи сприяння безпеці та якості харчових продуктів є інституційним, і будь-яка кількість хорошого ґрунту чи сонячного проміння не може його замінити.

Україна зіштовхується із значними викликами у сфері забезпечення харчової безпеки. Необхідно врахувати ці виклики. До тої міри, у якій існує економія на масштабі у «виробництві» безпечних, високоякісних агро-харчових продуктів, є перевагою структура сільського господарства, успадкована Україною від радянських часів — з відносно маленькою кількістю великих фермерських господарств, які можуть виробляти великі стандартні партії продуктів, відносно обмеженою кількістю контрольних пунктів та наявністю цікавих партнерів для вертикально-інтегрованих ланцюгових менеджерських схем. Отже очікується, що інвестиції в харчову безпеку та системи якості можуть принести великі прибутки.

Результати аналізу, наведені нижче, покажуть, що у короткостроковому періоді основною конкурентною перевагою України є її потенціал як низь-

ковитратного постачальника сировини та початково-перероблених сільськогосподарських продуктів — особливо зерна, насіння олійних культур, рослинних олій і борошна. У той час коли вимоги міжнародної торгівлі щодо безпечності і якості зерна та виробів із насіння олійних культур є далеко не тривіальним (і постійно ускладнюються у зв'язку з потребою пошуку тимчасової згоди в питанні генетично-модифікованих рослин), перешкоди тут є нижчими, ніж у випадку, наприклад, з м'ясом та більшістю готових харчових продуктів. У минулому Україна досягла успіху в проникненні на ринки ЄС, на яких є великий попит на зерно та насіння олійних культур. Україна не є чистим експортером продукції тваринництва, за винятком молочних продуктів, які головним чином постачаються в країни колишнього Радянського Союзу, чії стандарти та системи сертифікації, враховуючи історичні причини, схожі на українські. Реалізація потенціалу України у сфері зерна та насіння олійних культур є передумовою конкурентоспроможного виробництва надлишків продукції тваринництва, які можна експортувати. Подальший розвиток надійного та ефективного моніторингу й систем тестування експорту українських зерна та насіння олійних культур є логічним першим кроком, який може сприяти набуттю досвіду і стати основою для розвитку більш складних систем для інших експортних продуктів.

Пов'язаним із питанням якості харчових продуктів є питання високоякісних продуктів із високим рівнем доданої вартості, які мають чітко визначене походження, таких як Пармська шинка і Рокфорський сир. Реструктуризація сільського господарства в Україні в першій половині минулого століття знищила багато виробничих традицій, які є основою для таких продуктів, а десятиліття ізоляції означають, що рівень усвідомлення необхідності зберігати присутність українських товарів на іноземних ринках є низьким. Таким чином, не можна очікувати, що експорт цих товарів, за винятком, можливо, кількох «нішевих» продуктів, суттєво сприятиме розвитку українського аграрного сектору в майбутньому.

Інше питання стосується позиціонування біопалив, особливо біопалив «першого покоління», біоетанолу та біодизелю, вироблених із зерна й рослинних олій, відповідно. Наразі біопалива є «гарячою» темою. Як обговорювалося вище, існують ознаки того, що енергетичне використання сільськогосподарських товарів, яке активно формується, може фундаментально перерозподілити баланс сил пропозиції та попиту на світових аграрних ринках на користь останнього, можливо, навіть змінити тенденцію погіршення умов торгівлі для сільськогосподарської продукції, що склалася десятиліттями.

Питання полягає в тому, чи має Україна зайняти активну позицію у вітчиз-

няному виробництві біопалив. Існують свідчення того, що в той час, як Україна може бути конкурентоспроможною у виробництві зерна й насіння олійних культур, вона не може виробляти біопалива, що зможуть конкурувати з викопними паливами, за винятком випадку, коли таке виробництво сильно субсидується. Цей висновок є справедливим для широкого інтервалу відповідних цін, витрат та технічних припущень. Виробництво біопалива за рахунок субсидій, особливо в ЄС та США, стимулювало зростання цін на світових ринках рослинних олій та зерна, і Україна може по суті «безкоштовно керувати процесом» шляхом продажу на ці ринки, фактично захоплюючи субсидії інших країн. Немає ніякого сенсу в скороченні цієї «премії» шляхом підтримки всередині країни галузі, яка знижує вартість.

Поточний стан конкурентоспроможності сільського господарства в Україні

Індикатори конкурентоспроможності сільського господарства

Для оцінки конкурентоспроможності сільського господарства України було застосовано метод внутрішньої вартості ресурсів (ВВР) (Monke and Pearson, 1989). Метод ВВР є загальновідомим, тому в додатку до цього дослідження представлена тільки оцінка вихідних даних без детального опису методології. ВВР вимірює реальну вартість вітчизняних ресурсів, які необхідні для того, щоб заробити або зберегти одиницю іноземної валюти. Він визначається як відношення вартості внутрішніх факторів виробництва на одиницю товару, що оцінюється, до різниці між ціною цієї одиниці та вартістю факторів, що торгуються та використовуються для її виробництва, причому усі фактори виробництва та випуск оцінені за соціальними цінами. Якщо це відношення виявляється більшим за одиницю, тоді решта виручки від вартості факторів виробництва, що торгуються, (у знаменнику) менша за вартість вітчизняних факторів (у чисельнику). У цьому випадку виробництво товару, що розглядається, не є конкурентоспроможним у тому сенсі, що вітчизняні фактори, які використовуються, не покривають навіть своєї альтернативної вартості. Якщо ВВР є меншим за нуль, тоді знаменник має бути негативним, і у цьому випадку виручки навіть не вистачає на те, щоб покрити вартість факторів виробництва, що торгуються, не беручи до уваги вітчизняні фактори. У цьому випадку виробництво товару, що розглядається, очевидно є неконкурентоспроможним. Виробництво є конкурентоспроможним, тільки якщо ВВР знаходиться між 1 та 0.

Недолік методу ВВР, у тому вигляді, як він зазвичай застосовується, полягає в тому, що він базується на середніх або «типових» даних. Висновки, які

можна зробити на основі середніх або типових індикаторів, поступово стають слабшими із зростанням різномірності генеральною сукупності. Докази, отримані з низки досліджень, які емпірично застосовували техніки аналізу ефективності (аналіз даних по огинаючій — data envelopment analysis, DEA; і аналіз стохастичної межі — stochastic frontier analysis, SFA) для даних з України та інших колишніх Радянських Республік на рівні фермерських господарств, вказують на дуже значну гетерогенність між господарствами, причому дуже велика кількість ферм працює дуже далеко від межі [виробничих можливостей], яка задається найкращими фермами.³ Ці докази підтверджуються спостереженнями за спеціалістами з управління та розвитку фермерських господарств, які знаються на умовах українського фермерства (напр., Lischka, 2005). Як буде показано нижче, ця гетерогенність, головним чином, обумовлюється неповноцінним застосуваннями таких механізмів як банкрутство і працюючий ринок землі, що змушують тих, хто показує погані результати, виходити з ринку, звільняючи свої ресурси для використання кращими учасниками ринку.

З цієї причини та як зазначено у додатку, для розрахунків розподілу ВВП для основних сільськогосподарських культур та продукції тваринництва в Україні використані дані на рівні фермерських господарств. Ця процедура робить можливим визначення для кожного продукту співвідношення ферм в Україні, які мають значення ВВП менші за 0, ВВП між 0 та 1 та ВВП більшими за 1, а також пропорцій в загальноукраїнському виробництві цих продуктів для ферм кожної категорії. Гіпотеза, яка лежить в основі цього підходу, полягає в тому, що Україна може бути міжнародно-конкурентоспроможною у виробництві сільськогосподарських культур, які ростуть у помірному кліматі, та продуктів тваринництва, якщо фактори, які обмежують конкурентоспроможність, будуть знижені і набагато більше ферм матимуть змогу працювати на тому рівні ефективності, який на сьогодні досягають лише найкращі господарства.

Обмеження аналізу за методом ВВП, який застосовано в цій роботі, полягає в тому, що він проводився лише для великих комерційних фермерських підприємств України і не розглядає індивідуальні присадибні господарства. Це не є значною похибкою для більшості зернових та насіння олійних культур, які головним чином виробляються на великих комерційних фермерських господарствах (Рисунок А 1.5). Однак індивідуальні присадибні господарства виробляють більшу частину картоплі, фруктів, овочів і продукції тваринництва в Україні. На жаль, детальні дані щодо методів і витрат виробництва для індивідуальних присадибних господарств відсутні. Однак це видається не надто суттєвою перешкодою для аналізу кон-

³ Див., наприклад, Галушко та ін. (2004), Kurkalova, і Jensen (2002), Lissitsa й Odening (2005), та Voigt (2002).

курентоспроможності, оскільки великі комерційні ферми визначатимуть міжнародну конкурентоспроможність українського сільського господарства, у той час як виробництво в індивідуальних присадибних господарствах залишається спрямованим переважно на задоволення внутрішнього попиту.

Поточний стан конкурентоспроможності сільського господарства в Україні

Результати аналізу ВВП для основних рослинних продуктів у 2005 та 2004рр. наведені на Рисунках А 1.6 та А 1.7. Результати за 2005 та 2004рр. є якісно однаковими, і подальша дискусія буде сфокусована на 2005р. Класифікація показує, що відносно велика частина ферм в Україні має конкурентоспроможне виробництво пшениці (44%), соняшнику (41%) і ячменю (25%). Для кукурудзи (13%), рапсу (10%), сої (8%) та картоплі (6%) відповідні пропорції є меншими. Для всіх цих продуктів конкурентоспроможні ферми складають диспропорційно великі частки в загальному виробництві великих комерційних ферм в Україні. Цей ефект є особливо сильним у виробництві картоплі. Однак оскільки великі комерційні ферми складають лише 5% всього картопляного виробництва в Україні (Рисунок А 1.5), цей результат, який передбачає, що маленька кількість великих ферм є дуже сконцентрованою на виробництві картоплі, можливо, для насіння та переробки спеціального використання не є репрезентативним і не має описуватися дуже детально.

Щодо цукрового буряку тільки 2% ферм в Україні є конкурентоспроможними, і вони складають тільки 6% у загальному виробництві цукрових буряків. Це підтверджує результати досліджень, проведених раніше (напр., Штрубенхофф і Нів'євський, 2006; von Cramon-Taubadel, 1999), які демонструють, що виробництво цукрових буряків загалом є конкурентоспроможним тільки в дуже обмеженій кількості випадків в Україні.

ВВП для основних продуктів тваринництва представлений на Рисунках А 1.8 та А 1.9. Якщо знов сконцентруватись на результатах 2005р., виявиться схоже співвідношення конкурентоспроможних і неконкурентоспроможних часток ферм, яке вже спостерігалось у рослинництві. 40% ферм, які виробляють яйця, мають ВВП між 0 та 1; відповідні частки для яловичини, молока, свинини та птиці складають 22, 20, 8 та 4%. Ці конкурентоспроможні ферми знов складають диспропорційно велику частку у виробництві цих продуктів (яйця 93%; молоко 49%; свинина 35%; та птиця 21%). Єдиним винятком є молоко, де 22% ферм, які є конкурентоспроможними, складають лише 16% виробництва великих комерційних ферм в Україні.

У 2004 та 2005рр. для всіх продуктів рослинництва та тваринництва, окрім пшениці у 2005р., модальний або найбільш частий ВВР є меншим за 0. Це означає, що для великої кількості ферм доходу недостатньо навіть для того, щоб покрити витрати на фактори виробництва, які торгуються, не беручи до уваги вітчизняні фактори. Ці ферми віднімають, а не додають соціальну вартість, виробляючи продукти, що розглядаються. Навіть якщо результати роботи таких ферм експортуються, у підсумку Україна втрачає іноземну валюту. Більш детальний аналіз, наприклад, із застосуванням інформації щодо розміщення індивідуальних ферм, які увійшли в базу даних, ступенів їхньої спеціалізації, інтенсивності використання факторів виробництва тощо — необхідний для визначення саме тих чинників, які визначають конкурентоспроможність ферм. Наявні докази свідчать, що ефективні та неефективні ферми завжди існують поруч навіть у найбільш сприятливих для сільського господарства регіонах України. Той факт, що велика кількість ферм, які віднімають вартість, продовжують діяти, свідчить, що набагато більше має бути зроблено в сферах позитивних стимулів і ринкової дисципліни для забезпечення того, щоб менш ефективні ферми або покращувалися, або залишали ринок, звільняючи ресурси для більш ефективного їх використання іншими.

Емпіричний аналіз показує, що багато ферм в Україні мають конкурентоспроможне виробництво пшениці, соняшникового насіння, ячменю, кукурудзи, яєць, яловичини та молока. Той самий висновок є справедливим для виробництва кукурудзи, рапсу, сої і свинини, але для меншої кількості ферм. Для усіх продуктів більшість українських ферм не здатні виробляти достатній надлишок для покриття витрат вітчизняних факторів та факторів, що торгуються. У багатьох випадках величина виробництва навіть не покриває вартості факторів, що торгуються. Це говорить про те, що таке виробництво віднімає, а не додає вартості. Загалом, результати, отримані тут, збігаються з оцінкою Lischka (2004, стор. 110), що близько половини ферм в Україні знаходяться «...під серйозною загрозою... є підприємствами з дуже сумнівною життєздатністю».

Той факт, що багато ферм можуть мати конкурентоспроможне виробництво, пророкує Україні загальну міжнародну конкурентоспроможність для основних сільськогосподарських культур, що вирощуються в помірному кліматі, та у виробництві готових харчових продуктів. Реалізація потенціалу конкурентоспроможності України є справою і) зміни представленого тут розподілу таким чином, щоб виробництво більшості українських ферм було завтра таким ефективним, яким воно є у найкращих фермах сьогодні, та ii) розробки маркетингових і переробних систем, за яких можливість України виробляти конкурентоспроможну сировину на фермах переростала б у конкурентоспроможність на світових ринках

агрохарчових продуктів з вищим рівнем доданої вартості. Це приведе до збільшення сільських доходів і надходжень іноземної валюти та збільшить внесок сільського господарства в загальний економічний розвиток України.

Фактори, що обмежують конкурентоспроможність сільського господарства в Україні

Фактори, що обмежують конкурентоспроможність сільського господарства в Україні, можуть бути класифіковані в різні способи. Фактори перекривають та можуть посилювати один одного; є фактори, які дуже важливі для одного продукту чи процесу, але можуть бути не релевантними для інших. Список, наведений нижче, починається із загальних факторів та продовжується більш специфічними. Уніфікованою темою є те, що фактори, які розглядаються нижче, залежать від людей; вони можуть бути змінені, якщо їх зрозуміти та націлити на їх подолання відповідну політичну волю.

Конкурентоспроможність сільського господарства в Україні, головним чином, обмежена надзвичайною неефективністю систем державної підтримки на трьох фундаментальних рівнях. Перший із них — це макроекономічний рівень. Макроекономічна нестабільність упродовж 1990-х років, яка почалась з гіперінфляції у 1992—1994рр., дуже зашкодила сільському господарству України (Zogya, 2003). Наприкінці 90-х фактична прив'язка номінального обмінного курсу гривні до долару США разом із двозначними темпами інфляції призвела до значної переоцінки реального обмінного курсу. Це позначилось на таких секторах як сільське господарство, яке виробляло товари, що торгувалися. Фінансова криза 1998—99рр. відкоригувала цю переоцінку та підвищила конкурентоспроможність сільського господарства. З того часу сільське господарство в Україні не страждало від подібної жакливої макроекономічної нестабільності. Тим не менше низка заходів мала важливий вплив на розвиток сільського господарства. Ці заходи включають:

Реприватизацію

Проголошення новим урядом на чолі з Прем'єр-міністром Ю.Тимошенко у 2005р. наміру переглянути низку колишніх випадків приватизації державних підприємств створило значну невизначеність з боку поточних та потенціальних інвесторів в Україні. У той час як необхідність звернути увагу на помилки в декількох важливих справах усвідомлювалася, було незрозуміло, скільки справ буде переглядатись та які механізми гарантують, що все буде зроблено відкрито і прозоро.

Оподаткування

Часті і несподівані зміни системи оподаткування, особливо у питанні відшкодування ПДВ на експорт, шкодять сільському господарству. У 2002—2004рр. експортери скаржилися, що вони не отримують відшкодування ПДВ. У кінці 2003р. заборгованість держави з експортного ПДВ (включаючи, але не обмежуючись сільським господарством) становила 6 млрд. грн. (Дем'яненко та Зоря, 2004). У деяких випадках з'являлися повідомлення, що хабар на рівні близько третини несплаченої суми гарантуватиме повернення. У той час як проблема відшкодування експортного ПДВ здавалася вирішеною у 2005р., вона знову виникла після формування нового уряду у 2006р. Експортери, які зіштовхнулися з перспективою невизначеності в питанні відшкодування ПДВ, відповіли додаванням відповідних сум до маржі, яку вони відраховували із цін на кордоні для визначення цін, які вони могли дозволити заплатити як ціни франко-ферма. У кінцевому підсумку, таким чином, неспроможність відшкодувати експортний ПДВ має той самий вплив, як і податок на сільськогосподарський експорт, знижуючи ціну франко-ферми та маскуючи певну конкурентоспроможність.

Регулювання

ІЕД (2006а) доповідає, що Україна займає 110 позицію із 155 країн світу за оцінкою перешкод у регуляторному середовищі, які треба подолати, щоб заснувати підприємство. ІЕД (2006а) надає інформацію, що в Україні регулювання імпорту важливих матеріально-технічних ресурсів, які використовуються сільським господарством, таких як устаткування й агрохімікати, є надзвичайно складним і дорогим. Проблеми виникають також з рівнем свавілля в реалізації повноважень, якими володіють прикордонні органи влади в застосуванні такого регулювання. Регуляторне середовище в Україні збільшує витрати на ведення бізнесу та заганяє економічну активність «в тінь». Це уповільнює темп перенесення технологій в Україну й загострює корупцію.

На другому рівні Україні не вистачає чітко визначеної стратегії сприяння розвитку сільських місцевостей і боротьби з бідністю в селах. У результаті виникає додаткове навантаження на сільськогосподарську політику й сільськогосподарські підприємства. Існують свідчення, які показують, що економічне зростання з 2000р. знизило рівень абсолютної бідності селян України (Галушко та фон Крамон-Таубадель, 2004). Однак розходження між регіонами та в середині регіонів у розподілі доходів збільшилися, а глибокі локальні зони бідності залишилися. Велика частина сільського населення працює для виживання на своїх індивідуальних присадибних ділянках і бере незначну участь або не бере ніякої участі в грошовій економіці. І хоча успіх їхнього присадибного господарства в збільшенні ви-

робництва продукції тваринництва, фруктів і овочів з початку перехідного періоду (див. Рисунки А 1.5 та А 1.10) визнається, що є правильним, це створює майбутні виклики, які не мають бути недооціненими. Присадибні господарства не можуть реалізувати економії на масштабі виробництва; їм складніше використовувати економію на масштабі для висхідних та низхідних потоків, які прив'язані до сільського господарства (пропозиція матеріально-технічних ресурсів, збір продукції визначеного розміру для переробки, контроль якості харчових продуктів). Тобто, хоча присадибне виробництво явно представляє цінний соціальний «буфер» у перехідному процесі, його можна розглядати, за деякими винятками, як глухий кут у розвитку сільськогосподарського експортного потенціалу в Україні.

Більше того, значна частина підвищення обсягу виробництва в присадибних господарствах з початку перехідного періоду (див. Рисунок А 1.10) має в дійсності відноситись на користь великих комерційних ферм. Більшою частиною частково зайняті працівники цих ферм беруть або їм надаються ресурси, такі як корм, добрива чи молода худоба (напр., поросята) для використання в їхніх присадибних господарствах. Загалом, комерційні ферми вимушені дозволяти таку діяльність в інтересах «збереження миру» в місцевій громаді і тому, що йти проти течії (напр., охороняти поля та комори) дорого. Навіть там, де ця «соціалізація» вигод взята під контроль, ферми часто залишаються відповідальними за так-звану «соціальну сферу», що включає школи, турботу про дітей, імовірно, ремонт місцевих пожежних станцій і ремонт місцевих доріг. Результатом є вищі виробничі витрати та нижча ліквідність сільськогосподарських інвестицій. Можливо навіть, що більш серйозною проблемою є те, що менеджери на фермах, вирішуючи питання «збереження миру» і керуючи соціальною сферою, не присвячують достатньо часу питанням виробництва й торгівлі.

По-третє, політика прямої підтримки аграрного сектору в Україні є вкрай неефективною й викривленою. Уряд України значно збільшив фінансову підтримку, яка надається сільському господарству останніми роками (Zorya, 2006). Очікувалося, що у 2006р. загальна фіскальна підтримка сільського господарства мала досягти майже 12,5 млрд. гривень або більше 2% ВВП України. Zorya (2006) показує, що це рівень підтримки подібний до того, що існує в інших країнах з середнім доходом (Туреччина, Мексика, Бразилія, Росія). Однак той факт, що українське сільське господарство має низькі результати діяльності, свідчить, що такі витрати не будуть мати бажаного впливу.

Рисунок А 1.11 показує, що підтримка була хаотичною та значно змінювалася з року в рік за рівнем і структурою. Підтримка також є дуже різною для різних продуктів. Насправді, іронічність ситуації в сільськогосподар-

ській політиці України полягає в тому, що вона оподатковує найбільш конкурентоспроможні продукти (насіння олійних культур через експортні мита, та зерно через різноманітні втручання в експорт упродовж років та нещодавні експортні квоти) та підтримує найслабкіші (цукрові буряки). Це навряд чи є рецептом для покращання конкурентоспроможності; навпаки, виробництво цукрових буряків, яке штучно роблять прибутковим, перебирає ресурси у виробництва інших рослин, для яких вони були б корисними. Підтримка також дуже нерівномірно розподілена між фермами. Наприклад, Zorya (2006) показує, що близько 7% субсидованих ферм отримали майже 75% усієї бюджетної підтримки, виділеної для виробників продукції тваринництва у 2004р. Ці три виміри нестабільності — хаотичність у часі, нерівномірність для продуктів та нерівність для ферм — є підтвердженням існування розпорошеності політики, якій бракує стратегічного бачення.

Непостійність, про яку говорилося вище, основана на спостереженнях постфактум. Якщо говорити про майбутнє, ця вже досить непроста ситуація ускладнюється непередбачуваністю. Доречним прикладом є введення експортних квот на зерно наприкінці 2006р. Упродовж перших місяців 2006р. не було ніяких передумов для введення квот. Надане виправдання було дуже сумнівним, і репутації України як надійного постачальника зерна було завдано шкоди. А від цього залежало інвестування в українське сільське господарство (фон Крамон-Таубадель та Райзер, 2006). Відсутність прозорості та несподівані урядові втручання в сільськогосподарські ринки збільшують невпевненість та ризик.

Упродовж років урядовці, які проводили сільськогосподарську політику в Україні, не змогли зробити багатьох важливих кроків, створюючи таким чином бар'єри для конкурентоспроможності. Одним із таких кроків є членство в СОТ. Хоча затримки України з забезпеченням членства в СОТ не можна пов'язувати тільки з сільським господарством, переговори України стосовно сільського господарства були одними з найскладніших. Підхід України до цих переговорів був занадто оборонним, наче Україна мала успішну і правильну сільськогосподарську політику, яку потрібно було захищати. Він не був зосереджений на відкритті ринків для конкурентоспроможних продуктів сільського господарства України, а навпаки надавав якомога більше захисту галузям, які віднімають вартість, таким як цукор. Більше того, поки учасники переговорів у Женеві скаржаться на те, що Україна не надає достатньої підтримки своїм фермерам, урядовці в Києві обкладають податками й дестабілізують ринки зерна та насіння олійних культур.

Урядовці також зробили дуже мало кроків у напрямку покращення не-

ефективного маркетингу та ланцюгів постачання. Рисунок А 1.12 ілюструє випадок для пшениці, коли українські фермери отримують набагато меншу частку експортної вартості за свій продукт, ніж фермери, наприклад, Німеччини. Важливими компонентами різниці є фізичні втрати, пов'язані з поганими технологіями збору й зберігання врожаю на фермах, неефективна і дорога інфраструктура між франко-фермовими й експортними позиціями і підвищена маржа, пов'язана з невпевненістю, про яку говорилося вище. Політика сприяла консервації цих проблем. Шляхом оподаткування виробництва зерна та насіння олійних культур ця політика обмежила можливість ферм інвестувати в технології, які можуть збільшити виробництво та зменшити витрати. Шляхом обмеження конкуренції в ключових галузях торговельної інфраструктури (наприклад, системи залізничних доріг) і підтримки дуже неефективних державних підприємств, таких як «Хліб України», ця політика уповільнила покращення торговельної інфраструктури й скорочення торговельної маржі. Урядові втручання в зернові ринки з експортними квотами у 2006р., які були одним із нещодавніх прикладів, повторно покарали зернових трейдерів за інвестиції у покращення торговельних систем, особливо на головних внутрішніх елеваторах та ключових Чорноморських портах. Наслідком були значно менші інвестиції в порівнянні з тими, які могли бути в іншому випадку, скорочення притоку іноземної експертизи, яка необхідна для розвитку високошвидкісних, високоприбуткових логістичних систем, яких очікують від головних гравців на світових ринках, та маржа інфляційного ризику, яку мають припускати трейдери, що в будь-якому випадку може бути помилковим стимулом.

Виправдання урядових інтервенцій на зернових ринках часто пов'язані з необхідністю захисту споживачів від надмірних цін і необхідністю тиску на жадібних трейдерів, які б в іншому випадку могли експортувати «дуже багато», що б примусило Україну потім впродовж маркетингового року імпортувати. Навіть якщо ці виправдання приймати за номінальну вартість (незважаючи на те, що вони переважно покривають пошуки ренти), вибрана політична відповідь є дуже неефективною. Зниження ціни на зерно для всіх не допомагає споживачам, які насправді цього потребують. Прозорість і торговельні інформаційні системи, які знищують інформаційну асиметрію, є найкращим шляхом, який запобігає неефективній торгівлі, що дестабілізує вітчизняні ринки. Нестача діючих торговельних інформаційних систем має вплив, що поширюється поза зернові ринки. Інформаційна асиметрія ставить виробників у невідгідне становище та обмежує їхні ринкові можливості, знижуючи франко-фермові ціни і, таким чином, створюючи перепони для інвестицій у виробництво. Інформаційна асиметрія може призвести до проблем несприятливого відбору і затриматися в тор-

говому ланцюзі, знижуючи стимули інвестувати в якісне виробництво, що вимагається на міжнародних ринках. Це особливо актуально для більш фрагментарного виробництва, де отримання певного рівня якості досягти складніше, наприклад, для багатьох продуктів тваринництва, фруктів і овочевих культур в Україні.

Конкурентоспроможність сільського господарства в Україні також страждає від недосконалої системи тестування та документального оформлення якості й безпеки харчових продуктів. Ефективні системи контролю продуктів харчування необхідні для захисту (об'єктивне скорочення ризику) та заспокоєння (суб'єктивне скорочення ризику) вітчизняних споживачів. Вони також є необхідною умовою для успіху на міжнародних сільськогосподарських ринках. Вітчизняні виробники та споживачі очікують захисту від імпорتنих загроз, таких як пташиний грип і коров'ячий сказ; потенційні покупці українських продуктів у решті світу очікують документального підтвердження відповідності міжнародними та іноді додатковими національними стандартами харчової безпеки та якості.

Без створення ефективнішої та міжнародно-визнаної системи контролю якості й безпеки харчових продуктів сільському господарству України буде важко торгувати на міжнародних ринках, а його продуктам буде важко отримати найвищу ціну. Заборона на українські м'ясо, яйця, рибу, сир, молоко і масло, введена Росією всередині січня 2006р., є прикладом проблем, що можуть виникнути в результаті.⁴ Цей негативний вплив на конкурентоспроможність буде болючішим для продуктів, які швидко псуються, продуктів високого рівня переробки та продуктів, які поєднують різну сільськогосподарську сировину — іншими словами, багатьох продуктів з високим ступенем доданої вартості. Перспектива оптової міжнародної торгівлі сільськогосподарськими товарами є хорошою, але, зосередившись на експорті цих продуктів, Україна відмовиться від можливостей створення додаткової вартості та диверсифікації структури економіки й зайнятості в сільських регіонах.

Українські урядовці також досі не змогли створити повноцінну систему земельних ринків та умов для примусового виконання процедур банкрутства в сільському господарстві. Оренда сільськогосподарської землі стала

⁴ Однак висловлювалось припущення, що російська заборона була хоча б частково мотивована політично. У тій мірі, наскільки це припущення коректне, приклад російської заборони підкреслює важливість розвитку міжнародно-визнаної системи контролю якості й безпеки харчових продуктів, як частини стратегії експортної диверсифікації для скорочення поточної зовнішньої залежності України, особливо від російського ринку, для багатьох м'ясних та молочних продуктів (див. статистику торгівлі в наступних розділах).

⁵ ІЕД (2006б, Таблиця 2) надає детальну інформацію про ринок оренди сільськогосподарської землі в Україні на 1 січня 2006р. 88% сільськогосподарської землі в Україні орендується, та середній річний платіж складає близько 115 гривень/га, з яких 80% сплачується в натуральній формі.

можливою з кінця 1998р., і з того часу в Україні виник активний ринок оренди землі.⁵ Однак мораторій на продаж та купівлю земель сільськогосподарського призначення був двічі поновлений, зовсім нещодавно з грудня 2006р. до кінця 2007р. Існує багато неофіційної інформації, що фермерська земля «купується» і «продається», незважаючи на мораторій, шляхом багатьох тіньових угод, які будуть формалізовані, коли мораторій буде нарешті знято.

Оренда землі є достатньою умовою для «переходу» землі від менш до більш ефективних менеджерів. Однак прозорий, формальний ринок продажу землі є ключовим елементом у розвитку сільських фінансових ринків. Тобто нестача ринків для продажу і купівлі землі сільськогосподарського призначення стимулює недорозвиненість сільськогосподарських кредитних ринків в Україні (Striewe та ін., 2001). Мораторій на виконання процедур банкрутства в сільському господарстві має подібний вплив на розвиток сільськогосподарських фінансів. Це також заважає руху дефіцитних сільськогосподарських активів від менш до більш ефективних менеджерів ферм, дозволяючи першим продовжувати операції довше, ніж могло би бути в протилежному випадку.

Через обмеження розвитку сільськогосподарських кредитних ринків, відсутність ринків купівлі й продажу землі та відсутність примусових банкрутств знижують, зокрема, середньо- і довгострокові інвестиції, наприклад, у фермерське устаткування, фермерські склади, обладнання для охолодження (молока) та сушіння (зерна) тощо. Відсутнє або застаріле устаткування у виробництві рослин призводить до використання факторів виробництва на рівні, нижчому за оптимальний (напр., щільність і глибина посіву, час і точність застосування добрив і агрохімікатів, включення рослинних залишків та використання технологій неглибокого орання, які зберігають вологу), вищих витрат на виробництво та нижчих врожаїв, а також більших втрат підчас та після збирання врожаю (в обсягах та якості). У тваринництві результатом цього є гірше за оптимальне приготування та зберігання кормів (напр., якість силосу), проблеми із здоров'ям тварин (напр., респіраторні захворювання через поганий клімат у коморах) та неможливість інвестувати в кращий генетичний матеріал. Застаріле обладнання для доїння також може призвести до хвороб тварин та нижчої якості молока, особливо в поєднанні з недосконалим охолоджувальним обладнанням. На перетині тваринництва й рослинництва недоотримані інвестиції означають, що дуже мало ферм можуть найкращим чином використати гній для удобрення рослин, поліпшення ґрунтів та запобігання проблем навколишнього середовища, пов'язаних з непропорційним розташуванням добрив.

Роблячи акцент на усіх бар'єрах для конкурентоспроможності, перерахованих вище, слід згадати яскраву нестачу людського капіталу. Менеджери на фермах України часто продовжують дотримуватись агрономічних практик, далеких від оптимальних. Результатом є низька продуктивність і якість продукції, викиди та ураження навколишнього середовища. Коли їх запитують, менеджери на фермах загалом вказують на нестачу капіталу для інвестицій у сучасні технології, як на найбільшу проблему. Однак ці ж самі менеджери рідко найкращим чином використовують, потрібно визнати, дефіцитний капітал, який є у їхньому розпорядженні. (Lischka, 2004, стор. 117).

Недосконалий менеджмент є додатковою проблемою, що призводить до нестачі капіталу, оскільки кредитори будуть набагато менше прагнути давати гроші фермам, які постійно показують нижчі результати та якими погано керують. Але не тільки нестача людського капіталу обмежує конкурентоспроможність ферм. Виробникам та агрохарчовим бізнесовим структурам не вистачає знань ринку та маркетингу, включаючи вимоги до якості на ключових ринках та знань, як працювати для задоволення цих вимог на рівні ферми та в харчовому ланцюзі. А публічні інститути, такі як міністерства, відповідальні за визначення потрібної політики, її формування та впровадження, страждають від нестачі необхідних аналітичних здібностей, зокрема можливості розрізнити приватні й соціальні витрати та вигоди.

Джерелом цієї нестачі людського капіталу є застарілі й закриті інститути освіти й дослідницькі установи, які займаються агрохарчовим сектором. Яскравим показником того, наскільки Україна є ізольованою від міжнародного обміну та імпульсів сільськогосподарських досліджень і освіти, є майже повна її відсутність у світовій аграрній економіці як науці. Міжнародна асоціація сільськогосподарської економіки (МАСЕ; International Association of Agricultural Economics (IAAE)) має більш 1000 членів із усього світу; однак тільки один учасник з України був там зареєстрований як член асоціації у 2005—2007рр. У 2006р. на конференції МАСЕ, яка проходить кожні три роки, у Бризбені, в Австралії, більше 800 сільськогосподарських економістів зібралися для тижневих презентації, обговорення та дебатів, однак там не було жодного представника з України (за винятком декількох молодих українців, які навчаються на докторських програмах ЄС та Північної Америки). Молоді українці, які отримують докторські ступені за кордоном, мають дуже мало можливостей повернутись додому для викладання і заснування дослідницьких програм; труднощі починаються з того, що їхні закордонні докторські ступені не визнаються в Україні. У системі аграрної освіти в Україні корупція є нестримною, де вступ, оцінки та наукові ступені частіше є купленими, ніж заробленими (Schoreit, 2004).

Це все підтвердження того, що великі установи із сільськогосподарських досліджень і освіти в Україні не бажають або не мають змоги стати більш відкритими та слугувати як провідники нових ідей та методів. З часу проголошення незалежності система демонструє свою монолітність та ієрархічність — з більшим прогресом у дотриманні лояльності та старшинства, ніж у науковій творчості і результатах — та сильно опирається змінам. Вона не може випускати навчених молодих спеціалістів, яких потребує український аграрний сектор, а також не є незалежним голосом, що інформує політичних діячів та інших учасників ринку і надає пропозицій щодо політики розвитку сектору для об'єктивного та публічного розгляду.

Заходи для покращання конкурентоспроможності сільського господарства України

Усі перешкоди конкурентоспроможності, які перераховані вище, створені людиною, і усі можуть бути знижені або знищені за умови політичного лідерства і бажання встановити нові пріоритети та відмовитись від старих методів нераціонального використання ресурсів і від безгосподарності. Список заходів, наведений нижче, є віддзеркаленням бар'єрів для конкурентоспроможності, які обговорювались у роботі.

Україна має набути членства в СОТ якомога швидше. Це гарантуватиме, що Україна отримає вигоду від статусу режиму нації найбільшого сприяння в торгівлі з іншими членами СОТ і доступу до механізму вирішення спорів у разі конфлікту. Членство також матиме дисциплінуючий вплив на українську сільськогосподарську політику, скорочуючи викривлення та інтервенції на аграрних ринках. Якщо бажання отримати членство в СОТ не вистачає, тоді залишається питанням: чи Україна готова до розуміння свого конкурентного потенціалу у сільському господарстві.

Проблема відшкодування експортного ПДВ має бути вирішена. Невиплачені відшкодування мають бути виплачені, має бути вироблений чіткий і прозорий механізм відшкодування, що дозволить уникнути накопичення заборгованостей в майбутньому. Якщо це не вдасться зробити, експортери сільськогосподарської продукції будуть залежати від невиправданих витрат і ризиків, які будуть перенесені на фермерів у формі нижчих закупівельних цін.

Імпортні процедури мають бути модернізовані, а можливості прийняття одноосібних рішень чиновниками на митниці обмежені. Все, що робить імпорт таких товарів, як насіння, сільськогосподарське устаткування та агрохімікати дорожчим, зменшує конкурентоспроможність сільського господарства України. Визнання стандартів якості та сертифікації продук-

тів ЄС знищить велику частину затримок та витрат на українських кордонах.

Необхідні подальші кроки у відокремленні соціальної сфери від сільськогосподарської. Місцеві бюджети мають отримувати достатнє фінансування для того, щоб дозволити місцевій владі взяти відповідальність за соціальні послуги, охорону здоров'я, підтримку інфраструктури та середньої освіти. Неспроможність рухатись в цьому напрямку закріпить додатковий тягар для ферм в Україні, обмежуючи час і ресурси, які мають направлятися на основні завдання фермерства.

Інтервенції до основних аграрних ринків мають бути скорочені. Заходи, такі як експортний податок на сояшник та експортні квоти на зерно, що обкладають податками найбільш конкурентоспроможні сільськогосподарські продукти України, мають бути знищені. Субсидування виробництва цукрових буряків, кожна тонна яких робить Україну біднішою, має бути прибрана. Субсидії виробникам продукції тваринництва у формі витрат ПДВ погано спрямовані і викривлюють стимули, а тому мають бути скасовані. Результатом буде більш збалансоване ставлення до сільського господарства замість нинішнього обкладення податками найбільш конкурентоспроможних та субсидування менш конкурентоспроможних продуктів.

Необхідно продовжити оновлення місцевих сховищ та наземної транспортної інфраструктури для сільськогосподарських продуктів. Модернізація та запровадження конкуренції у залізничну систему є важливим аспектом цього завдання, як і продовження оновлення доріг та розвитку Дніпра, як головного водного шляху для транспортування експортних товарів. Державне підприємство «Хліб України», який продовжує володіти (та неправильно управляти) правом на зернові ринкові активи (елеватори, термінали), має бути приватизований. Це скоротить ринкову маржу та збільшить ціни франко-ферма. Якщо б фермери в Україні отримали приблизно ту ж зовнішню ціну на зернові, що і їхні партнери з Німеччини, врожай 2006р., який склав близько 35 млн. т, приніс би додатковий 1 млрд. дол. США прибутку для ферм, що дорівнює приблизно половині загальних державних витрат на підтримку сільського господарства в Україні.

Україна має гармонізувати своє внутрішнє законодавство до законів ЄС у сфері харчових продуктів та кормів, продовольчих стандартів та санітарних і фітосанітарних стандартів СОТ. Вона має шукати двосторонню та багатосторонню підтримку для оновлення систем харчової безпеки та забезпечення якості, посилення сертифікаційних механізмів та інститутів щодо забезпечення якості та акредитації, заснування відповідних лабораторій та запровадження стандартів GAP і HACCP для виробництва та пере-

робки. Неспроможність зробити ці кроки закряє Україну в низькоякісному сегменті оптових товарів міжнародної сільськогосподарської торгівлі і стримає її експансію в сегментах вищої цінової категорії, знижуючи таким чином експортні ціни та можливості для диверсифікації сільських економік і зайнятості.

Україні необхідно інвестувати в розвиток сучасних сільськогосподарських ринкових інформаційних систем. Якщо б була доступна більш своєчасна та об'єктивна інформація, випадків державного втручання на сільськогосподарські ринки (експортні квоти на зерно були нещодавнім подібним прикладом 2006р.) було б менше. Краща інформація про ринок покращить маркетингові можливості, які відкриті для виробників, і зменшить кількість проблем, пов'язаних із асиметрією інформації, які позбавляють бажання інвестувати у виробництво якісних товарів.

Сільськогосподарські кредитні ринки мають розвиватися і виходити з поточного рудиментарного статусу. Багато кроків, запропонованих вище, покращуючи конкурентоспроможність і прибутки українського сільського господарства, підвищать попит на кредити. Легалізація купівлі й продажу земель сільськогосподарського призначення і дозвіл кредиторам проводити примусове банкрутство буде стимулювати пропозицію. У середньостроковій перспективі часткове субсидування відсоткових ставок на кредити для сільського господарства є порівняно ефективним заходом, за умови, якщо ці кредити та субсидії на відсоткові ставки надані об'єктивно на об'єктивних комерційних умовах.

Набагато більше зусиль має піти на відродження вмираючих сільськогосподарських досліджень і системи освіти в Україні, а також на створення альтернатив до існуючих ієрархічних структур, які придушують дебати й блокують нові ідеї та утримують спеціалістів з великим потенціалом всередині країни. Визнані на міжнародному рівні процедури акредитації університетів (напр., під проводом «Болонського процесу» ЄС) мають застосовуватись для виявлення недоліків і запровадження стандартів. Схеми примусового виходу на пенсію та раннього виходу на пенсію для старших колег і використання міжнародних рекрутингових комітетів створюють більше можливостей для прогресу і повернення додому висококваліфікованих молодих українців. Якщо старі інститути (університети-лідери та Академія наук) будуть опиратися реформам, тоді потрібно думати про паралельне заснування нових інститутів, що будуть конкурувати зі старими на основі результатів. Ці кроки вкрай необхідні для забезпечення того, щоб Україна випускала добре навчених спеціалістів, необхідних для функціонування сучасного агрохарчового сектору.

Література

Anderson, K. (1993). *Intersectoral Changes in Former Socialist Economies: Distinguishing Initial from Longer-Term Responses*. Centre for International Economics Studies Reprint No. 26, University of Adelaide.

Breburda, J. (1990). *Land-Use Zones and Soil Degradation in the Soviet Union*. In: Wädekin, K.—E. (ed.): *Communist Agriculture — Farming in the Soviet Union and Eastern Europe*. Routledge, New York.

FAO (2006). *FAO Statistical Yearbook 2005—2006*. Rome.

FAPRI (2006). *FAPRI 2006 U.S. And World Agricultural Outlook*. FAPRI Staff Report 06—FSR 1, Ames, Iowa.

Guba, W. (2000). *Competitiveness of Polish Milk Processing Industry During the Integration to the European Union — Analysis of Dynamic Comparative Advantages*. PhD Thesis. University of Göttingen.

IMF (2006a). *World Economic Outlook Database*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2006/02/data/weoselagr.aspx> (accessed January 18, 2007).

IMF (2006b). *World Economic Outlook: Financial Systems and Economic Cycles*. Washington D.C.

Kurkalova, L., and H. Jensen (2002). *Technical Efficiency of Grain Production in Ukraine: An Analysis Using Farm-Level Data*. Journal Paper No. J—17036 of the Iowa Agriculture and Home Economics Experiment Station.

Lischka, G. (2004). *Farm Management Challenges in Ukrainian Agriculture*. In: von Cramon-Taubadel, S., S. Demyanenko & A. Kuhn (eds.): *Ukrainian Agriculture — Crisis and Recovery*. Shaker, Aachen.

Lissitsa, A., and M. Odening (2005). *Efficiency and total factor productivity in Ukrainian agriculture in transition*. *Agricultural Economics*, Vol. 32(3): 311—325.

Masters, W.A., and A. Winter-Nelson. (1995). *Measuring the Comparative Advantage of Agricultural Activities: Domestic Resource Costs and the Social Cost-Benefit Ratio*. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 77: 243—50.

Monke, E. A. and S. R. Pearson (1989). *The Policy Analysis Matrix for Agricultural Development*. <http://www.stanford.edu/group/FRI/indonesia/documents/pambook/Output/pamtoc2.html>

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2005). *Detailed PSE Tables for Ukraine*. Provided with kind permission by the OECD.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) and FAO (Food and Agriculture Organisation of the United Nations) (2006). *OECD-FAO Agricultural Outlook — Database (2006—2015)*. http://www.oecd.org/document/23/0,2340,en_2649_33783_37426007_1_1_1_1,00.html (accessed January 17, 2007).

Penkaitis, N. (1994). *Entwicklungstendenzen der Agrarstrukturen in der Ukraine*. *Giessener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des Europäischen Ostens*, Vol. 201. Duncker & Humblot, Berlin.

Rosenblatt, M. (1956). *Remarks on Some Nonparametric Estimates of a Density Function*. *Annals of Mathematical Statistics*, Vol. 27: 643—669.

Schoreit, B. (2004). *A Comparison of the Agricultural Education Systems in Ukraine and Germany*.

Masters Thesis, Department of Agricultural Economics and Rural Development, University of Göttingen.

Sonneveld, H. (2005). Mission Report on Standards and Certification. Project N° Europe-Aid/114025/C/SV/UA: Establishment of an agricultural standards certification and control mechanism in line with WTO-SPS requirements, reporting period: April—May 2005. GFA Terra Systems GmbH, Hamburg.

Spaar, D. & P. Schuhmann (2000). *Natürliche Grundlagen der Pflanzenproduktion in den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und des Baltikums*. AgriMedia, Bergen/Dumme, Germany.

State Statistics Committee of Ukraine (continuously updated). Statistical Information Online. <http://www.ukrstat.gov.ua/>.

Striewe, L., I. Chapko and A. Starikov (2001). Rural Finance in Ukraine — Extending the Frontier. In: von Cramon-Taubadel, S., S. Zorya & L. Striewe (eds.): *Policies and Agricultural Development in Ukraine*. Shaker Verlag, Aachen.

Tarashevych, O. (2006a). Ukraine Retail Food Sector — Retail Chains on the Rise. United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service (USDA/FAS) GAIN Report No. UP6020. Washington D.C.

Tarashevych, O. (2006b). Ukraine Exporter Guide — Food Market Developments in 2006. United States Department of Agriculture Foreign Agricultural Service (USDA/FAS) GAIN Report No. UP6017. Washington D.C.

Tiffin, A. (2006). Ukraine: The Cost of Weak Insitutions. International Monetary Fund (IMF) Working Paper WP/06/167. Washington D.C.

Voigt, P. (2002). *Russia's Agriculture in Transition: A Cross-sectoral Comparison of Productivity and Efficiency*. Institute of Agricultural Development in Central and Eastern Europe (IAMO), Halle, Germany.

von Cramon-Taubadel, S. (1999). Der Markt für Zucker in der Ukraine: Gestern, Heute und Morgen. In: von Cramon-Taubadel, S., and L. Striewe (eds.): *Die Transformation der Landwirtschaft in der Ukraine: Ein weites Feld*. Wissenschaftsverlag Vauk Kiel.

von Cramon-Taubadel, S., E. Elsner von der Malsburg, V. Movchan and O. Nivjevskiy (2006). *Poverty Reduction Through Reducing Distortions to Agricultural Incentives: Ukraine Case Study*. Draft Report for the World Bank Distortions to Agricultural Incentives Project.

Wikipedia (2006). List of Countries by Population Density. http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Countries_by_Population_Density/ (accessed January 17, 2007).

World Bank & OECD (2004). *Achieving Ukraine's Agricultural Potential — Stimulating Agricultural Growth and Improving Rural Life*. The World Bank, Washington D.C.

World Bank (annual). *World Development Indicators*. Online data base, <http://devdata.worldbank.org/wdi2006/contents/index2.htm>, accessed February 2004.

World Bank (2007). *Ukraine Food Safety and Sanitary and Phytosanitary Measures in the context of WTO Accession and EU Partnership*. Unpublished Paper. Washington D.C.

Zorya, S. (2003). *Interdependencies Between Agriculture and Macroeconomics in Ukraine*. PhD Thesis, University of Göttingen.

Zorya, S. (2006). *Improving Agricultural Fiscal Policy in Ukraine*. World Bank Environmentally and Socially Sustainable Development (ECSSD) Working Paper No. 44. Washington D.C.

Галушко В., Б. Брюммер та С. Дем'яненко (2004). Оцінка ефективності сільськогосподарських підприємств України. У книзі «Сільське господарство України: криза та відновлення» за редакцією фон Крамона-Таубаделя Ш., С. Дем'яненка та А.Куна. Київ, КНЕУ, 2004.

Галушко В. та Ш. фон Крамон-Таубадель (2004). Зростання продуктивності в сільському господарстві: шлях до зменшення рівня бідності в українському селі? У книзі «Сільське господарство України: криза та відновлення» за редакцією фон Крамона-Таубаделя Ш., С. Дем'яненка та А.Куна. Київ, КНЕУ, 2004.

Дем'яненко С. та С. Зоря (2004). Система оподаткування у сільському господарстві України. У книзі «Сільське господарство України: криза та відновлення» за редакцією фон Крамона-Таубаделя Ш., С. Дем'яненка та А.Куна. Київ, КНЕУ, 2004.

ІЕД (2006а): Штрубенхофф Х., Нів'євський О. Бар'єри на шляху інвестицій в агропромисловий сектор України. Консультативна робота Інституту економічних досліджень та політичних консультацій спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP5, Київ.

ІЕД (2006б): Дем'яненко С. Ринок сільськогосподарської землі в Україні: дозволити чи забронити? Консультативна робота Інституту економічних досліджень та політичних консультацій спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP8, Київ.

ІЕД (2007): Бум на світовому ринку біопалива — як цим може скористатися Україна? Консультативна робота Інституту економічних досліджень та політичних консультацій спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP7, Київ.

Павел, Ф., та А. Чухай (2006). Український імпорт газу: у напрямку надійних і економічно прийнятних трансакцій. Консультативна робота ІЕД V12, Київ. Англ. мовою: http://ier.org.ua/papers_en/v12_en.pdf.

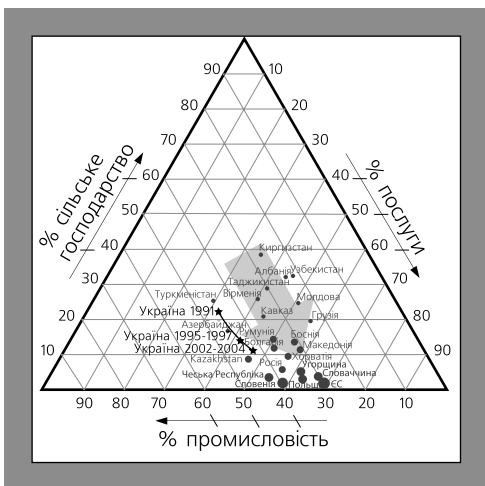
Павел Ф. та Полтавець І. (2006). Енергетичні реформи ЄС: взірць для України! Консультативна робота ІЕД V8, Київ. Англ. мовою: http://ier.org.ua/papers_en/v7_en.pdf.

фон Крамон-Таубадель С. та Е. Лейкмейер (2006). Політика України щодо відновлюваних джерел енергії. Консультативна робота ІЕД V6, Київ. Англ. мовою: http://ier.org.ua/papers_en/v6_en.pdf

фон Крамон-Таубадель С., та М. Райзер (2006). Квоти на експорт зерна в Україні: недіючі, не-ефективні та непрозорі. Представництво Світового банку в Україні та Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ. Англ. мовою: <http://web.worldbank.org/wbsite/external/countries/ecaext/ukraineextn/0,,contentmdk:21153551~pagepk:141137~pipk:141127~thesitepk:328533,00.html>.

Штрубенхофф Х. та О. Нів'євський (2006). Реструктуризація цукрового сектору України. ІЕД, Наукова робота Німецько-українського аграрного діалогу AgPP1, Київ. Англ. мовою: http://www.ier.kiev.ua/English/WP/2006/wp2006_eng.pdf.

Додаток



Легенда	ВВП на душу населення
•	< 5000
●	5000-10000
●	10000-15000
●	15000-20000
●	>20000

Рисунок А 1.1
 Галузева структура економік країн Європейського Союзу та колишнього Радянського Союзу (2002)
 Джерело: Державний комітет статистики України.

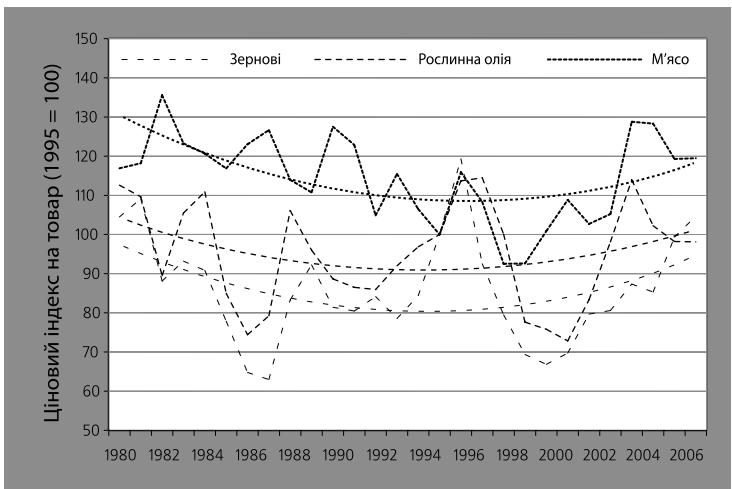


Рисунок А 1.2
 Цінові індекси сільськогосподарських товарів МВФ та відповідні квадратичні тренди, 1980—2007рр. (1995 = 100)
 Джерело: IMF (2006а) та власні розрахунки.
 Примітка: До зернових включено пшеницю, кукурудзу, рис та ячмінь. Рослинна олія включає сою, соєве борошно, соєву олію, кокосову олію, пальмову олію. Соняшникову олію, оливкову олію, рибне борошно (шріт) та арахіс. М'ясо включає яловичину, баранину, свинину та м'ясо птиці. Для точних визначень компонентів цінового індексу та методології див. IMF (2006а).

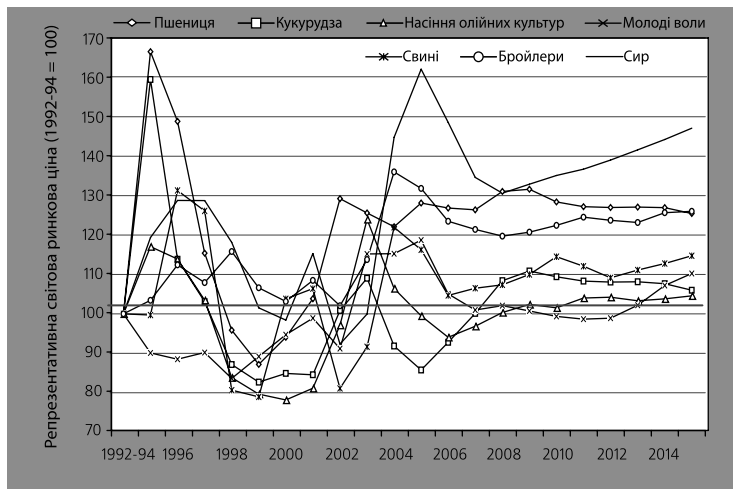


Рисунок А 1.3
 Репрезентативні світові ринкові ціни на основні сільськогосподарські товари, 1992—2006рр. і прогнози до 2015р. (1992—94 = 100)
 Джерело: OECD та FAO (2006), власні розрахунки.
 Примітка: Пшениця (US HRW, FOB, порт); кукурудза (US №2 жовта, FOB, порт); насіння олійних культур (середньозважена ціна, Європа, порт); молоді воли (ціна на ринку Небраски); свині в забійній вазі (Айова/Пд. Міннесота); бройлери (оптова ціна, середня по 12 містах США); сир (Північна Європа). Для точних визначень продуктів (якість та місцезнаходження), що використовувалися для розрахунку цін див. OECD та FAO (2006).

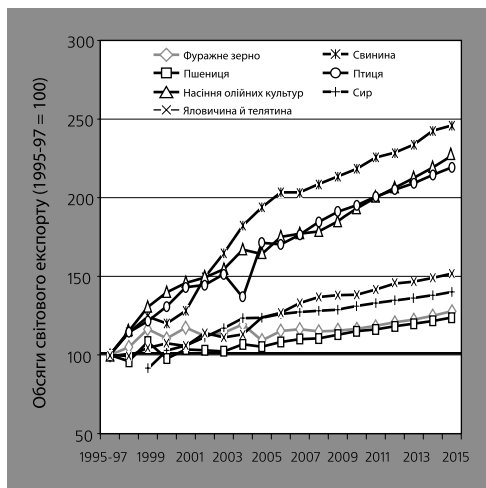


Рисунок А 1.4
 Обсяги світового експорту для головних сільськогосподарських товарів, 1992—2006рр. і прогнози до 2015рр. (1995—97=100)
 Джерело: OECD та FAO (2006), власні розрахунки.
 Примітка: Для визначень товарних категорій, що використовувалися для розрахунку обсягів експорту див. OECD та FAO (2006).
 Базовий період (=100) для сиру — 1999—2001рр.

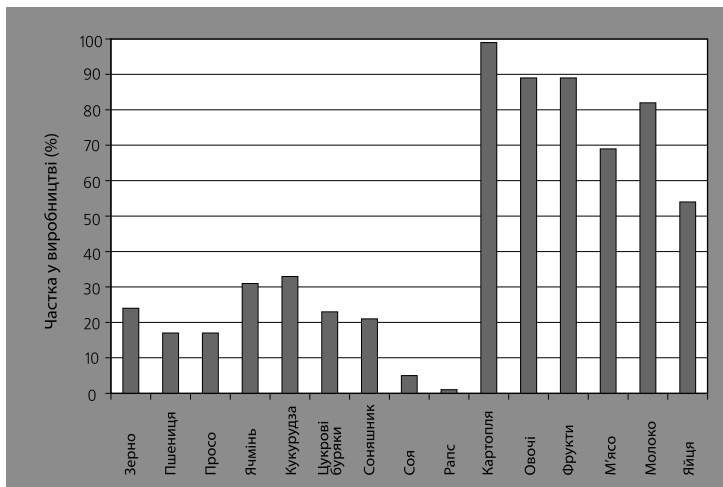


Рисунок А 1.5
 Частка домогосподарств у загальному виробництві окремих сільськогосподарських продуктів, 2004р. (%)
 Джерело: Державний комітет статистики України.

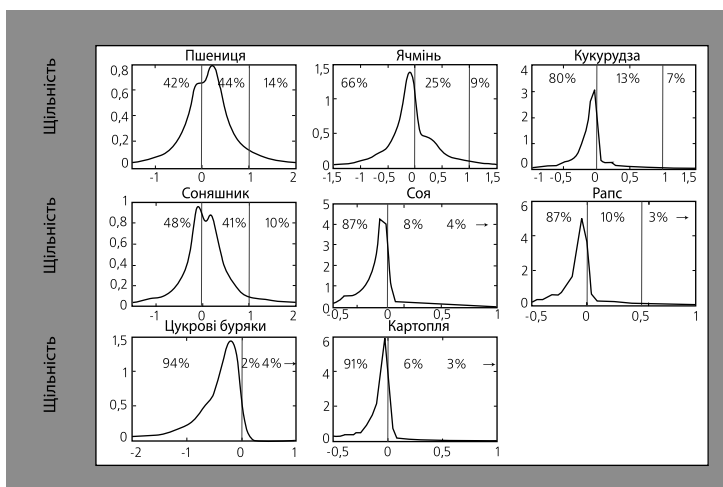


Рисунок А 1.6
 Розподіли внутрішньої вартості ресурсів (BBP, DRC) для основних рослинних продуктів в Україні, 2005р.
 Джерело: Власні розрахунки.

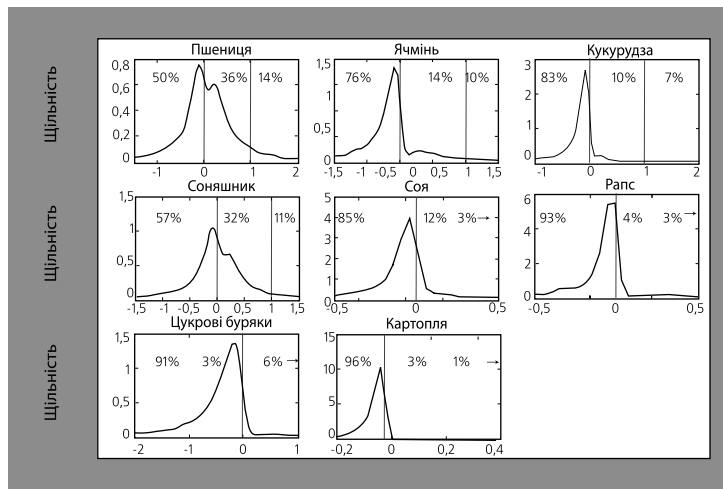


Рисунок А 1.7

Розподіли внутрішньої вартості ресурсів (BPP, DRC) для основних рослинних продуктів в Україні, 2004р.

Джерело: Власні розрахунки.

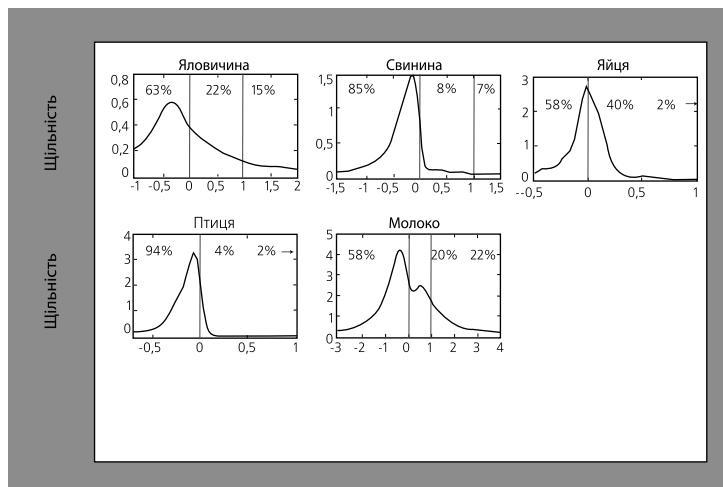


Рисунок А 1.8

Розподіли внутрішньої вартості ресурсів (BPP, DRC) для основних продуктів тваринництва в Україні, 2005р.

Джерело: Власні розрахунки.

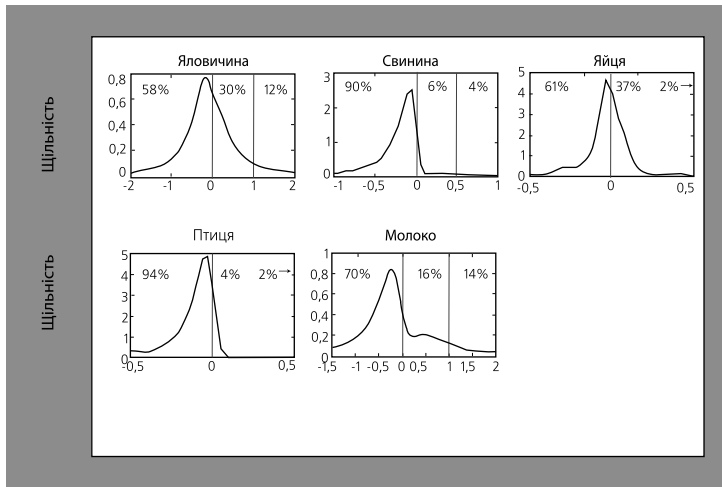


Рисунок А 1.9

Розподіли внутрішньої вартості ресурсів (ВВР, DRC) для основних продуктів тваринництва в Україні, 2004р.

Джерело: Власні розрахунки.

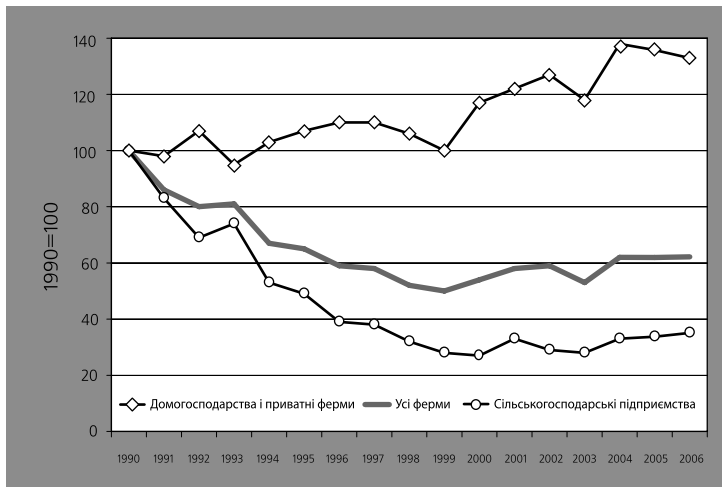


Рисунок А 1.10

Розвиток сукупного випуску сільськогосподарської продукції в Україні за типами ферм, 1990—2006рр. (1990 = 100)

Джерело: Державний комітет статистики України.

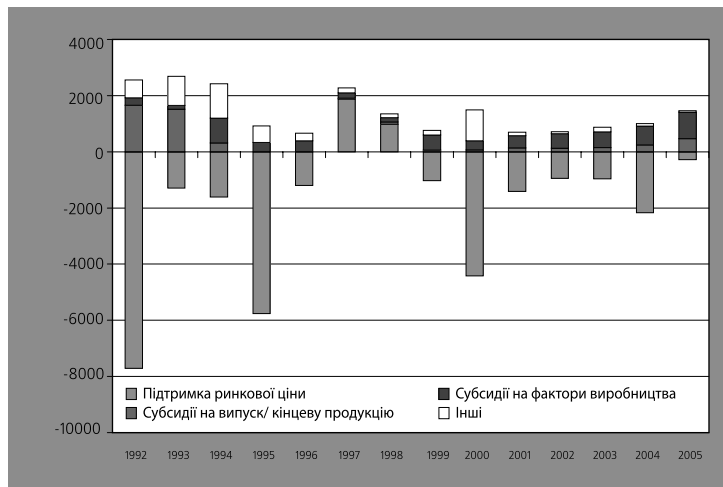


Рисунок А 1.11
 Структура підтримки виробників у сільському господарстві України, 1992—2005рр.
 (млн. дол. США)
 Джерело: фон Крамон-Таубадель та ін. (2006).

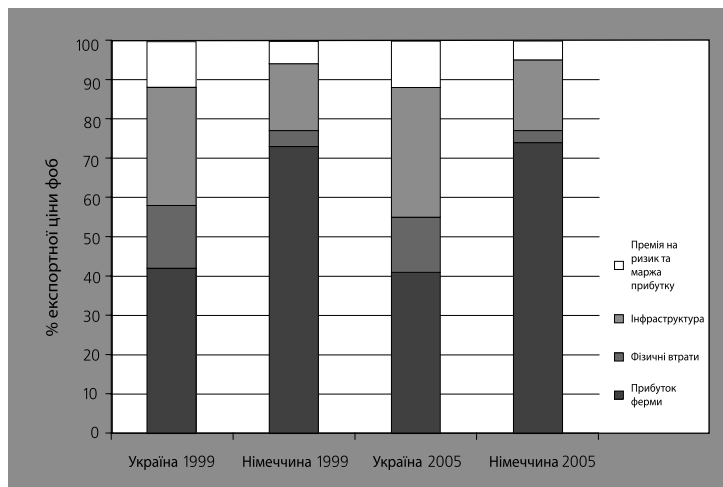


Рисунок А 1.12
 Маркетингові витрати на зерно в Україні та Німеччині, 1999 і 2005рр.
 Джерело: фон Крамон-Таубадель (2005).

2. Викривлення мотивів виробників аграрної продукції, викликані державною політикою в Україні

Цей розділ спирається на дослідження, проведене на запит Світового банку у 2007р.⁶ Мета розділу потрійна: 1) надати короткий огляд сучасного розвитку аграрного сектору та аграрної політики в Україні; 2) кількісно виміряти викривлення мотивів сільськогосподарських виробників, що виникли в результаті, і 3) обговорити політекономію минулих заходів аграрної політики зі спробою окреслити можливий шлях розвитку аграрної політики в майбутньому. Методологія дослідження, описана в Anderson et al. (2006), використовується для кількісного розрахунку прямих та непрямих викривлень для виробників та споживачів продукції сільського господарства у 1992—2005рр. Основним показником викривлень є номінальний рівень підтримки для виробників (НРП). Проведений аналіз засвідчує, що номінальний рівень підтримки переважно набував від'ємних значень протягом зазначеного періоду, однак з суттєвими відмінностями залежно від товарів та періоду.

Стефан фон Крамон-Таубадель та Олег Нів'євський*
Департамент сільськогосподарської економіки, Університет Геттінгену

*У період написання роботи працював на посаді наукового співробітника Інституту економічних досліджень та політичних консультацій у проекті «Німецько-український аграрний діалог», Київ

⁶ Цей розділ базується на більш широкому дослідженні, проведеному для проекту Світового банку Викривлення мотивів аграріїв. Лідер проекту — Кім Адерсон (група досліджень розвитку Світового банку). Згадане дослідження можна отримати тут: www.worldbank.org/agdistortions. Ми щиро вдячні Світовому банку, Кіму Андерсону, Джо Свіннену та іншим учасникам проекту Викривлення за допомогу та корисні рекомендації.

Розмір викривлень мотивів сільськогосподарських виробників з часу набуття незалежності

Методологія і дані

Для кількісного розрахунку прямих та непрямих викривлень для виробників та споживачів продукції сільського господарства в 1992—2005рр. ми застосовуємо методологію, описану в Anderson et al. (2006). Основним показником викривлень є номінальний рівень підтримки для виробників (НПП), що визначається як обсяг виробництва одиниці продукції за викривленими цінами з урахуванням субсидій на виробництво мінус вартість цього виробництва за ринковими цінами, виражений у вигляді частки від невикривленої (ринкової) вартості.⁷ Для більш детальної інформації про методологію показник НПП та інші показники викривлень мотивів див. Anderson et al. (2006).

Важливою точкою відліку для нашого аналізу є таблиці ОЕСР з даними про еквівалент підтримки виробників (ЕПВ), внутрішні ціни та міжнародні ціни, ринкову маржу та фіскальну підтримку аграрного сектору (ОЕСР, 2006). Перевіривши дані та припущення ОЕСР, ми підтвердили (за винятком декількох значень) їхню точність та надійність. Обговорення з експертами ОЕСР увесь час підтверджувало, що всі виявлені нами розбіжності виникли внаслідок відкритих питань інтерпретації.⁸

Ми дещо модифікували дані ОЕСР. По-перше, ми поновили дані про обсяг фіскальної підтримки з 2000р. По-друге, ми врахували, що Україна була чистим імпортером пшениці у 2000 та 2003рр. ОЕСР використовує ціни ФОб на пшеницю для цих років, не враховуючи того, що виробники отримували паритетні імпорتنі ціни (викривлені ввізним митом та зростаючою ринковою маржею, див Рисунок А 2.6). Таким чином, ми вважаємо, ОЕСР дещо завищує обсяги підтримки виробництва пшениці протягом цих років. По-третє, ми додали дані за 2004 та 2005рр. Зрештою, ми спробували включити виробництво картоплі до наших розрахунків. Незважаючи на те, що виробництво картоплі майже повністю зосереджене в домогосподарствах, а отже не є об'єктом суттєвого державного втручання, картопля є ключовим продуктом харчування в Україні та важливим джерелом доходу для багатьох домогосподарств у сільській місцевості. Площі під картоплею складають 1,5—1,6 млн. га (близько 5% ріллі в Україні), виробництво — 17,7 млн. т на рік у середньому з 1992р. (Таблиця А 2.1). Картопля рідко є об'єктом торгівлі, а її якість суттєво відрізняється, що ускладнює вибір від-

⁷ Таким чином, НПП = (викривлений обсяг виробництва — невикривлений обсяг виробництва) / (невикривлений обсяг виробництва).

⁸ Ми безмежно вдячні Ользі Мелюхіній з ОЕСР за її експертну допомогу та терпіння.

повідної міжнародної ціни і вимагає певних застережень при інтерпретації отриманих нами результатів.

Обсяги **фіскальної підтримки**, які ми використовуємо, перевищують відповідні показники, наведені Світовим банком (Zogua, 2006), оскільки ми враховуємо не лише витрати Міністерства аграрної політики, але й витрати інших міністерств, що спрямовані на підтримку аграріїв. Ми не враховуємо витрати місцевих органів влади, однак, якщо зважити на їхні обмежені фінансові ресурси, це не суттєво впливає на отримані результати. Урахування різних видів податкових витрат є важливим. Тому, на відміну від Zogua (2006), ми включаємо розраховані вигоди від фіксованого сільськогосподарського податку (ФСП) до показника податкових витрат.

Міжнародні ціни. Роздуті маркетингові витрати в Україні збільшують паритетні ціни імпорту і знижують паритетні ціни експорту. Для більшості видів зерна та насіння олійних культур протягом більшості років Україна була чистим експортером, а отже зростаючі маркетингові витрати позначалися на виробниках у формі нижчої закупівельної ціни. Вищі торговельні витрати також збільшили коливання цін на пшеницю, де Україна була як чистим експортером, так і чистим імпортером протягом останніх років (див. Рисунок А 2.5). Питання віднесення невинуватено високих маркетингових витрат до викривлень є суперечливим. У тій частині, що спричинена підвищеними преміями за ризик, що стягуються трейдерами, які стривожені (правомірно) можливістю утисків з боку урядовців (регіональні заборони на вивіз/ввіз зернових, труднощі забезпечення гарантованого повернення ПДВ або нещодавнє квотування експорту зерна), такі витрати безумовно є викривленнями політики, які можна миттєво ліквідувати. Утім, частина цих завищених маркетингових витрат спричинена застарілою та неефективною інфраструктурою (транспортна система, погане обладнання портів) — «системним спадком» радянського періоду (Liefert et al., 1996). Рівень розвитку цієї інфраструктури був би значно вищим за умов створення кращого інвестиційного клімату без політики потурання неефективним державним та напівдержавним монополіям, що мала місце з часів здобуття незалежності (Harley, 1996). Таким чином, «успадкована» частина може розглядатися як викривлення. Однак для того, щоб визначити, яка частина припадає на викривлення, необхідно знайти відповідну базу порівняння (наскільки нижчими були би маркетингові витрати, якби політика не породжувала викривлень у минулому).

Ціни на внутрішньому ринку. Ми підозрюємо, що ціни, подані у звітах виробників для офіційної української статистики, можуть бути неправдивими. Посадовці можуть завищувати ціни для створення ілюзії кращої ситуації в аграрному секторі з політичних причин або намагатися скорре-

гувати їх на величину заниження цін виробниками для покращання показників податкових зборів. Порівнявши дані офіційної статистики з даними великої вибірки підприємств (понад 5000 спостережень), ми дійшли висновку про те, що офіційні ціни систематично завищені. Розглянемо для прикладу ціни на пшеницю у 2003р. Згідно з офіційною статистикою середня ціна складала 635 грн./т. Проте середня ціна в нашій вибірці 605 грн./т. Якщо це повторюється систематично, то розрахунки, що наводяться нижче, матимуть тенденцію завищувати обсяги підтримки сільськогосподарських виробників в Україні.

Крім того, агрегований показник нівелює суттєві відмінності в обсягах підтримки та викривлень між окремими підприємствами. Бородина (2006) показує, що майже 75% виробничих субсидій, наданих тваринництву у 2004р., дісталось лише 7,2% виробникам, що працюють у ній. Nivuevskiy та von Cramon-Taubadel (2007, стор. 6) наводять дані про те, що у 2005р. 14,7% молочних ферм, на які припадає 56,2% виробництва молока в країні, отримали 64,7% субсидій, наданих виробникам молока. Більше того, різні види виробників отримують різну ціну за свою продукцію. Так, згідно з офіційною статистикою великі сільськогосподарські підприємства отримали в середньому 535 грн./т за зерно, 140 грн./т за цукровий буряк та 3481 грн./т за яловичину у 2003р., у той час як домогосподарства — 495 грн./т, 157 грн./т та 2394 грн./т відповідно. Зрештою, існують суттєві відмінності в цінах, що отримують виробники з різних регіонів. Так, за даними офіційної статистики, середня ціна на зерно коливалась від 330 грн./т у східних та південних областях до понад 480 грн./т у західних та північних у 2001/02 та 2002/03 маркетингових роках.

Зрештою, ми не намагаємось врахувати обмінний курс. Вичерпний аналіз викривлень реального обмінного курсу в Україні у 1996—2001рр. (Zorya, 2003) вказує на завищення реального курсу гривні на 15—20% у 1996—1998рр. перед коригуючою девальвацією, що слідувала за фінансовою кризою 1998р. Результатом цього є оподаткування виробництва товарів, що підлягають торгівлі, яке, у свою чергу, веде до значних викривлень мотивів аграріїв. На це слід зважати при розгляді результатів, наведених нижче.

Результати

Отримані значення НРП для сільськогосподарських та несільськогосподарських виробників у 1992—2005рр. наведені в Таблицях А 2.2 та А 2.3, а також на Рисунках А 2.2. та А 2.3 (агреговані показники). Оцінка обсягу підтримки на початку 1990-х років має проводитись з застереженнями, оскільки гіперінфляція ускладнює можливість відстеження та порівняння цін та обмінного курсу.

Номинальний рівень підтримки виробників аграрної продукції переважно набував негативних значень зниження протягом 1992—2005рр., однак суттєво відрізнявся в залежності від товарів та періоду. Після розпаду радянської системи на початку 1990-х років номінальний рівень підтримки впав майже до -50% у 1992р. Він коливався з тенденцією до збільшення протягом 1990-х років та зрештою затвердився на рівні -10% — -15% у перші роки нового століття. Обсяг фіскальної підтримки зріс за останні роки, і у 2005р. НРП набув позитивного значення вперше з 1998р.

При порівнянні товарів видно, що в більшості випадків експорт оподатковувався, у той час як імпорт отримував підтримку. Важливі винятки з такої тенденції — 2000 та 2003рр., коли імпортована продукція теж оподатковувалась. Це здебільшого можна пояснити ситуацією чистого імпорту пшениці в ці роки, що вимагало вжити заходи для зниження її ціни, а отже, і ціни на хліб, яка в Україні має високу політичну чутливість. Оскільки експортовані товари відіграють значно більшу роль в українському аграрному секторі, ніж імпортовані, чисте оподаткування експорту переважає і призводить до негативного значення зваженого середнього показника НРП в аграрному секторі в цілому.

Окрім похибки вимірювання та «збурення», існує багато джерел коливання розміру НРП у часі. Одним із них, яке ми обговорюватимемо нижче, є аграрна політика, що була вкрай мінливою. Іншим — нестабільне макроекономічне середовище, у якому функціонує українське сільське господарство. Гіперінфляція 1993—1994рр., наприклад, означала, що підприємства могли повертати державні кредити, отримані на початку року для фінансування посівної кампанії, за дуже низькими ставками наприкінці року; кредити надавалися для будь-яких цілей. Позитивне значення підтримки, отримане в результаті розрахунків для 1997 та 1998рр., ймовірно зникло б, якби ми врахували вплив завищеного реального обмінного курсу. Коливання обсягів виробництва — скажімо, низький урожай зернових у 2000 та 2003рр., про який йшлося вище, — є ще одним джерелом цієї мінливості.

Рисунок А 2.4 розподіляє узагальнений показник підтримки сільськогосподарських виробників у 1992—2005рр. за такими компонентами: «цінова підтримка», «субсидювання витрат», «субсидювання обсягу виробництва», та «інше», що їх визначає ОЕСР у своїх розрахунках ЕПВ в млн. дол. США. Оскільки вихідні дані подібні, обсяг чистої підтримки на Рисунок А 2.5 відображає ту ж саму тенденцію 1992—2005рр., що і узагальнений показник НРП в аграрному секторі на Рисунках А 2.2 та А 2.3. Обсяг цінової підтримки переважно набував від'ємних значень, а інші форми підтримки надавались в обсязі, недостатньому для нівелювання цієї тенденції. Помітним є скорочення субсидювання витрат та обсягу виробництва,

а також інших трансферів на початку 1990-х років так само, як і нещодавнє відродження бюджетної підтримки у формі субсидювання витрат та обсягу виробництва. Значний розмір «інших субсидій», відзначений у 2000р., в основному пояснюється списанням суттєвої частини боргових зобов'язань. Обсяг цінової підтримки суттєво коливався, відображаючи мінливу аграрну політику, коливання цін на світових ринках, що не повною мірою переноситься на внутрішній ринок, та вплив умов торгівлі в періоди, коли Україна перетворювалася з чистого експортера на чистого імпортера ключового виду сільськогосподарської продукції — пшениці. Підтверджується збільшення обсягів підтримки зі зростанням економіки (і аграрного сектору зокрема), яке відновилось у 2000р., відколи постійно зростав розмір субсидювання витрат (переважно кредитів) та обсягу виробництва. Дані за 2006 та 2007рр. (яких ще немає), очевидно, підтвердять стрімке падіння цінової підтримки під впливом квот на експорт зерна (про що йтиметься нижче) та подальше збільшення обсягів різних форм бюджетної підтримки.

Еволюція аграрної політики та викривлень мотивів сільськогосподарських виробників з 1992 року

Ми виділяємо чотири основні етапи аграрної політики в Україні з часів здобуття незалежності. Ці етапи охоплюють такі часові проміжки: 1991—1994рр., 1995—1998рр., 1999—2000рр. та з 2001р. до сьогодення.

Етап I: 1991—1994рр.

Лише кілька реформ мали місце в цей період. Більшість основних елементів радянської системи були збережені (державні закупівлі основних видів сільськогосподарської продукції, державне постачання сировини, матеріалів та обладнання, адміністративний контроль за переміщенням продукції, цінами та надбавками). У 1992р. колгоспи та радгоспи були трансформовані у так звані колективні сільськогосподарські підприємства (КСП). Ця, здебільшого формальна, зміна не привела до суттєвої реструктуризації господарств. Постачання сировини та обладнання, як і переробна промисловість, залишались зосередженими в руках держави. У 1991р. законодавство дозволило функціонування приватних господарств. До 1994р. було сформовано 32 тис. таких господарств. Їх обсяг збільшився до близько 43 тис. до 2002р. Однак розмір приватних господарств лишився незначним (з середнім розміром 30 га у 90-ті рр. та 66 га у 2002р.) і їхній вплив на визначення аграрної політики лишився значно меншим порівняно з вагою близько 12 тис. КСП та їхніх спадкоємців.

У час «золотої лихоманки», що настав одразу після оголошення незалеж-

ності, деякі підприємці та компанії отримали значні прибутки, купуючи зернові та м'ясо за низькими цінами та продаючи цю продукцію на світових ринках значно дорожче. Åslund (1999) стверджує, що у 1992р. близько 40% українського експорту склали товари, ціни на які внаслідок постійного державного регулювання в середньому становили 10% від відповідних цін на світових ринках. У результаті близько 4.1 млрд. дол. США або 20% ВВП України у 1992р. було сконцентровано в руках обмеженого кола осіб, які мали доступ до товарів та можливостей експорту. Урядовці відповіли різкими адміністративними заходами, спрямованими на стримування (чи надання зворотного ходу) такого експорту, у тому числі квотуванням та ліцензуванням з 1993р. Суттєві ренти також розподілялися у вигляді субсидій з бюджету для виробників та пільгових кредитів. У 1993р., коли рівень інфляції перевищував 4700%, державні кредити надавалися за 20% ставками, що безумовно було гарним подарунком для тих, хто зміг конвертувати їх в готівку чи товари, якими можна було торгувати.

У цілому аграрна політика на цьому етапі характеризувалась консерватизмом, зберігаючи радянські системи володіння, бюджетні трансфери та державне регулювання ринку. Господарства продовжували отримувати обсяг підтримки, порівнюваний із радянським рівнем у формі прямих трансферів з бюджету, низьких відсоткових ставок за кредитами, що часто пролонгувалися чи списувалися, а також у вигляді покриття виробничих витрат. Такий повільний хід реформ був характерний не лише для аграрного сектору, а і для економіки в цілому. Більше того, він супроводжувався (і як описує Zorya (2003), робив свій внесок до) некерованої макроекономічної політики, зокрема використання друкарського верстата для фінансування бюджетного дефіциту, що розростався. У результаті підкріплена колапсом міжреспубліканської торгівлі всередині СРСР, виникла суттєва макроекономічна нестабільність, про яку йшлося вище.

Як видно з Рисунку А 2.1 та Таблиці А 2.1, виробництво сільськогосподарської продукції, особливо в тваринництві, значно скорочувалося, хоча і нижчими темпами, аніж скорочення виробництва в економіці в цілому. Зменшення субсидій призвело до значного зростання цін на сировину та матеріали та відповідно погіршило умови торгівлі аграрного сектору. Унаслідок цього суттєво зменшилися інтенсивність використання добрив та врожайність; між 1990 та 1996рр. використання мінеральних добрив упало з 102,5 до 12,5 кг азотного еквіваленту на гектар, а врожайність знизилася з 3,2 т/га у 1988/90р. до 2,3 т/га у 1994/96р. (Sraag and Schuhmann, 2000, стор. 258—9; а також World Bank and OECD, 2004, стор. 5). З підривом економіки аграрний сектор поглинув робочу силу, що вивільнилася внаслідок скорочення промислового виробництва, а вирощування культур на присадибних ділянках стало реальною стратегією виживання для багатьох ук-

раїнців. Відтак, виробництво сільськогосподарської продукції домогосподарствами лишалось стабільним з 1994р.

Етап II: 1995—1998рр.

Після першого обрання Леоніда Кучми президентом наприкінці 1994р., було впроваджено декілька багатообіцяючих реформ. Вони були спрямовані переважно на досягнення макроекономічної стабілізації шляхом зменшення бюджетного дефіциту та відмови від практики його фінансування за рахунок збільшення грошової маси. У результаті цих нововведень бюджетні трансфери для аграрного сектору суттєво скоротились з 1994р. з 11% до близько 2% ВВП (Таблиця А 2.2). Багато реформ цього періоду стосувалися і аграрної сфери безпосередньо: у 1994р. було створено законодавчий механізм передачі земельних ділянок членам КСП, а до 1996р. відмінено більшість обмежень експорту у вигляді квот та ліцензій.

Утім, взявши серйозний старт, реформи в аграрному секторі захлинулись, і період 1996—1998рр. можна називати втраченим. Діяльність КСП підтвердила, що нові назви не замінили старих колгоспів та радгоспів. У той час як члени КСП теоретично мали права на свої земельні частки, вони мали замало практичних засобів для їх реалізації, оскільки продаж та оренда землі були заборонені, а ділянки фізично не були виділені (демарковані).

Механізм приватизації в харчовій промисловості, впроваджений у 1996р., передбачав володіння підприємствами галузі фірмами-постачальниками та державою з частками 51% та 25% відповідно, тоді як решта зоставалась робітникам та перебувала у вільному обігу. У так званих «стратегічних» сферах (як-то маркетинг зернових) частка держави була ще більшою, а ключові підприємства не підлягали приватизації. Унаслідок цього більшість переробних підприємств та фірм-посередників залишалися неприватизованими та функціонували неефективно. Неефективна переробка та маркетинг (транспортування та зберігання) для ключових продуктів, орієнтованих на експорт (зерно та насіння олійних культур), відображались у більш низьких закупівельних цінах для господарств. За деякими розрахунками у 1999р. неефективна маркетингова інфраструктура залишала аграріям не більше 40% від ціни FOB у порівнянні з 70% у Німеччині (von Cramon-Taubadel, 2005).

У сфері торговельної політики відміна квот та ліцензій призвела до незначної лібералізації (von Cramon-Taubadel and Koester, 1998). Торговельний контроль створює клапани для спрямування торгових потоків і розподілу ренти, що виникає в результаті. Відміна експортних квот та ліцензій, проведена згідно з вимогами МВФ та Світового банку у 1996р., при-

мусила тих, хто мав переваги внаслідок існування цих обмежень, шукати альтернативи. Так, для більшості видів продукції були введені так звані «індикативні» чи «рекомендовані» ціни (мінімальні ціни експорту). Навіть за умов, що ці ціни не мали обов'язкового характеру, митники могли (залежно від того, хто просив) наполягати на їх застосуванні. Для того, щоб уникнути затримок, трейдерам доводилось або «вирішувати» справи на місцях з представниками митної служби, або розвивати систему «преміум-контрактів» у Києві, що могло «пришвидшити» операції. Починаючи з урожаю 1996р., деякі регіональні (обласні) посадові особи проголошували заборону на експорт зернових, мовляв, для гарантування платежів за сировину, поставлену навесні та виплати податкових зобов'язань. Утім, не зважаючи на те, що місцеві органи влади не мали права встановлювати таку заборону, відповідь офіційного Києва була неоднозначною: постійні заяви про неправомірність таких заборон поєднувалися з посиланнями на необхідність забезпечення державних резервів і зібрання податкових зборів та інших зобов'язань. Кожного з наступних трьох років (1997—1999), практика впровадження заборон на експорт та вилучення зерна та насіння олійних культур продовжувалася.

За цих умов приватні постачальники сировини не могли забезпечити платежі за надану продукцію (до кінця 1999р. іноземні виробники хімічних добрив акумулювали 200 млн. дол. США дебіторської заборгованості), і цей сектор значно скоротив виробництво (World Bank and OECD, 2004, стор. 5). У другій половині 1990-х років разом із нездатністю державних утворень забезпечити своєчасне постачання потрібної сировини, яка відповідала би вимогам конкретного господарства, та низькими закупівельними цінами, це призвело до стрімкого зниження валового збору сільськогосподарських культур в Україні. Виробництво продукції тваринництва теж продовжувало зменшуватись та впало до 50% від рівня виробництва передсуверенного періоду. Виробництво в домогосподарствах лишалось більш-менш стабільним, однак виробництво в КСП впало на 70% (Таблиця А 2.1 та Рисунок А. 2.1).⁹

У цілому, другий етап характеризується дисбалансом між макроекономічними та секторальними реформами. У той час як ознаки макроекономічної стабільності були знов набуті всередині 1990-х років з падінням рівня інфляції та скороченням темпів зниження виробництва (Таблиця А 2.1), макроекономічні реформи не супроводжувалися структурними змінами в сільському господарстві та інших секторах економіки. Таким чином, макроекономічна стабільність лише сформувала здорову оболонку вкрай хво-

⁹ Слід відмітити, що дані про обсяги виробництва в КСП та домогосподарствах викривлені на користь останніх, оскільки велика частина виробництва в них спирається на сировину, яку постачають саме КСП.

рого тіла. Цей дисбаланс досяг кульмінації під час фінансової кризи у вересні 1998р. Криза мала міжнародні джерела (Східна Азія, Росія, Латинська Америка), проте надзвичайно висока вразливість української економіки була спричинена внутрішніми факторами, що безумовно призвело до певного коригування. Гривня девальвувала майже на 45% проти долара США між третім та четвертим кварталами 1998р. та майже на 100% до четвертого кварталу 1999р. Це створило важливий поштовх для аграрного сектору, позначаючи наступний етап розвитку аграрної політики в Україні.

Етап III: 1999–2000рр.

Третій етап аграрної політики незалежної України був коротким, але знаковим. У посткризовій ситуації після переобрання наприкінці 1999р. президент Кучма усвідомив потребу пришвидшення процесу реформування, у тому числі необхідність змін у сільському господарстві. 3 грудня 1999р. він видає Указ Президента (№ 1529/99 «Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектору економіки»), що передбачав розподіл земельних часток у КСП та їхню реструктуризацію для створення нових господарств не пізніше 30 квітня 2000р. Формування нового уряду було покладено на колишнього голову Національного банку України, прихильника реформ Віктора Ющенка. Одним із перших заходів прем'єр-міністра Ющенка було розпорядження Кабінету Міністрів, згідно з яким передбачалося, що постачання сировини та обладнання для господарств з боку уряду відбуватиметься виключно на основі готівкового розрахунку. Воно фактично поклало край системі державних замовлень зернових та інших видів сільськогосподарської продукції.

У березні 2000р. наступним законом було списано борги підприємств, які виконали умови Указу № 1529/99. Більшість КСП виконали ці умови, у результаті чого кількість КСП зменшилась, поступаючись місцем новим формам господарювання, переважно товариствам та кооперативам. Розподіл земельних часток, передбачений Указом № 1529/99, означав зміни в структурі власності на землю в Україні в бік збільшення частки приватних власників землі. Станом на кінець січня 2002р. в державній власності залишалось лише 4% ріллі; близько 30% перебувало в приватній власності та користуванні мешканців сільських територій (приватних ферм та підсобних господарств), та близько 65% — у власності колишніх членів КСП.¹⁰ У цілому, близько семи мільйонів українців стали власниками землі з середньою площею ділянки 4,2 га. Супровідні заходи стимулювання розвитку ринку оренди землі сільськогосподарського призначення

¹⁰ Див. World Bank and OECD (2004, chapter 6). Для більш детальної інформації про реструктуризацію підприємств та реформування ринку землі в Україні див. Lerman and Csaki (1999), Lerman, Csaki and Feder (2002) and Puhachov and Puhachova (2001).

(формально, оренда землі була дозволена в законодавстві в жовтні 1998р.) спричинили його виникнення, забезпечуючи власників землі новим джерелом доходу.

Зрештою, у липні 2000р. новий Земельний кодекс, що передбачав скасування колективної власності на землю та продаж землі і її використання в якості застави, був прийнятий Верховною Радою в першому читанні. Незважаючи на те, що кодекс було прийнято остаточно лише в жовтні 2001р., розгляд цих питань свідчив про посилення уваги до найважливіших проблем ринкових реформ у галузі.

Разом з тим, такі рішення надавали оптимізму, і 2000р. приніс значно більше капітальних інвестицій у сільськогосподарське виробництво, ніж попередні роки. У 2000 та 2001рр. діяльність українських аграрних підприємств уперше була прибутковою (World Bank and OECD, 2004, стор. 90). Уперше з часів здобуття незалежності виріс валовий випуск сільськогосподарської продукції (Рисунок А 2.1 та Таблиця А 2.4). Як видно з Таблиці А 2.4 у цей час починається відродження і переробної (харчової) промисловості. В аграрному секторі та харчовій промисловості скорочувалась зайнятість та зростала заробітна плата. Розвиток харчової промисловості є особливо вражаючим, враховуючи великі обсяги притоку іноземних інвестицій та 200% збільшення експорту протягом п'яти років цього етапу. Незважаючи на те, що доволі складно розрізнити внесок впливу посткризової девальвації гривні з одного боку, та ефекту від заходів державної політики з іншого, є очевидним, що остання відіграла важливу роль у розвитку аграрного сектору незалежної України перед початком нового тисячоліття (Åslund, 2001).

Етап IV: 2001 – сьогодні

Нетривалий третій етап ключових реформ відкрив шлях новій стадії непослідовного реформування. Відставка уряду Ющенка відбувалась менш, ніж за два роки після його затвердження, і, навіть за умов розпочатих реформ, впроваджувались також методи жорсткого регулювання. Ці заходи переважно стосувались окремих ринків, таких як ринок зерна, цукру та насіння олійних культур. Так, Указ № 832 (червень 2000 року) та Закон № 2238—14 (січень 2001р.) передбачали обов'язкову сертифікацію експорту зерна та страхування врожаю, а також посилили роль державного холдингу «Хліб України», заснованого в 1996р., під контролем якого знаходиться стратегічна ланка маркетингової інфраструктури зерна (головні елеватори та обладнання в портах). Ці заходи вживалися на фоні низького врожаю 2000р., що призвело до стрімкого зростання цін на пшеницю з експортно-паритетних до імпоротно-паритетних цін. Унаслідок політичної значущості пшениці та хліба, урядовці повернулися до

запланованого раніше курсу та спробували регулювати ціни на торгівельні потоки (von Cramon-Taubadel, 2001). Тенденція нестабільності ринку та занадто різкого адміністративного реагування уряду тривала і після низького валового збору зернових у 2003р., а також у відповідь на зростання цін на м'ясо та цукор у 2005р. та поширилась на ринок зернових після зростання цін на світових ринках наприкінці 2006р.

Інші заходи, вжиті до та після 2001р., такі як мінімальні ціни на цукор, система заставних цін на зерно, змодельована за американською схемою відсоткових ставок за кредитами (що переважно не працювала внаслідок недостатнього фінансування). У вересні 1999р. було прийнято рішення про впровадження 23% податку на експорт насіння сояшнику, втім, ані реформи уряду Ющенка, ані подальші зміни не торкалися питання відміни цього податку. Нова редакція від липня 2001р. скоротила величину ставки оподаткування з 23% до 17%, однак поряд з цим ліквідувала можливості ухилення, таким чином збільшуючи ефективну величину податкового навантаження (Kuhn and Nivnevskiy, 2004).

Помаранчева революція, що розпочалася після суперечливих президентських виборів у 2004р., привела до зміни уряду, але не до зрушень режиму недосконаlosti реформ, який став сутністю аграрної політики з 2000р. Віктор Ющенко, який запровадив ключові реформи протягом 1999—2000рр. (див. вище), став президентом на початку 2005р. Проте новий уряд на чолі з Юлією Тимошенко реагував на підвищення цін на м'ясо, цукор та бензин у першій половині 2005р. їх фактичним регулюванням або погрожуванням зробити це. Улітку 2005р. уряд вирішував проблему роздутих маркетингових витрат (а отже і низьких закупівельних цін, що залежать від ціни експорту) шляхом встановлення особливих тарифів на послуги транспортування та обробку для «Хлібу України» та інших державних агентів, створюючи таким чином переваги перед їхніми приватними конкурентами. З іншого боку, у 2005р. було зроблено багато позитивних кроків для вступу України до СОТ. Зокрема, відбулись суттєві зміни у ввізних митах всередині 2005р. у бік зменшення ставок для нечутливих сільськогосподарських товарів та продукції харчової промисловості, узгоджуючи ставки режиму найбільшого сприяння та повні ставки і забезпечуючи уніфікацію шляхом ліквідації низки змішаних та специфічних ставок ввізних мит.¹¹

Парламентські вибори в березні 2006р. та тривалі суперечливі переговори про створення коаліції згодом уповноважили новий уряд на чолі з Вікто-

¹¹ Згідно з оцінками Міністерства економіки рівень ставок РНС скоротився наступним чином: HS 01/05 — з 35 до 21.9%; HS 06/14 — з 31.7 до 19.7%; HS 15 — з 26 до 10.8%; and HS 16/24 — з 63 до 14.2%. Втім, цифри завищують обсяг реального зниження тарифів, оскільки вони враховують лише адвалорні ставки або адвалорні компоненти змішаних тарифів, та не враховують специфічних мит, що зазвичай означають найвищі ставки.

ром Януковичем. Невдовзі після цього новий міністр аграрної політики оголосив про впровадження нової системи ліцензування експорту зерна. Пізніше ця система була поступово замінена на квотування. Основним аргументом для таких дій стало забезпечення продовольчої безпеки та захист споживачів від зростання світових цін на зерно, однак багато експертів убачало в них лише пошук ренти. Вплив цих заходів на зернових трейдерів, які раптово втратили можливість відправляти вантажні кораблі для виконання замовлень, був катастрофічним (von Cramon-Taubadel and Raiser, 2006). Цей період від президентських виборів та помаранчевої революції 2004р. додав ще три роки політичної турбулентності, протягом якої політики мали замало часу та ще менше бажання займатися фундаментальними питаннями реформування аграрного сектору.

Пояснення еволюції аграрної політики з часів здобуття незалежності

Аграрна політика здійснюється під впливом політичних/ідеологічних орієнтацій тих, хто її провадить, доступними для цих людей адміністративними та аналітичними ресурсами, та з урахуванням зовнішніх обмежень (внутрішніх та міжнародних), з якими вони зіштовхуються. Нижче ми аналізуємо кожен із цих факторів.

Перший президент України Леонід Кравчук був другим секретарем комуністичної партії та відповідав за її ідеологію. За його правління найбільш пріоритетними трансформаціями було перетворення провінційних інституцій на національні (тобто створення Національного банку тощо). Нові лідери нації не мали достатнього розуміння, як і для чого впроваджувати економічні реформи; їхні ідеї були зосереджені на прагненні будь-що позбутись політичної залежності від Росії. Згодом почали спрацьовувати всі пастки роздмуханої бюрократії та жорсткого регулювання. На кінець 1996р. в Україні нараховувалося близько 70 міністерств та державних комітетів (Sundakov, 1996, p. 5). Разом з нестачею економічного досвіду та фактичним збереженням старого істеблішменту (номенклатури) в Україні, це створювало прекрасні умови для пошуку ренти.¹²

Міністри аграрної політики в Україні часто змінювалися: протягом 16 років з часів незалежності 13 різних міністрів працювали на своїх посадах. Більше того, часто, хоч і не завжди, вводились посади віце-прем'єрів, відповідальних за ведення аграрної політики, що працювали паралельно з міністерством аграрної політики. Багато осіб декілька разів переходили з однієї

¹² Пошук ренти — поведінка економічних агентів, спрямована на отримання прибутку без створення доданої вартості (зловживання і та ін.).

посади на іншу. Адміністрація президента традиційно включала посаду радника з питань аграрної політики і за конституцією до 1 січня 2006р. президент мав вагомі повноваження щодо прийняття указів у цій сфері. Унаслідок цього утворилась багатопольярна, фрагментарна, конфліктна система прийняття рішень з питань аграрної політики з незрозумілим та часто суперечливим розподілом повноважень, ускладнена нетривалістю індивідуальної участі посадовців.

Слабкі аналітичні та адміністративні ресурси погіршують ситуацію. Міністри та віце-прем'єри, відповідальні за ведення аграрної політики, здебільшого мають підготовку спеціалістів галузі (механізатори, агрономи). Таким чином, вони мають слабе уявлення про макроекономічні питання та взаємозв'язки загальної рівноваги між українською економікою та світовими ринками. Головний недолік системи аграрної освіти та досліджень — їх утримання в руках консерваторів, які мають обмежене уявлення про аграрну економіку як науку за умов відкритої економіки країни. Зловживання в системі освіти є поширеною практикою. Є багато усних свідчень про те, що наукові ступені — це предмет купівлі-продажу, а не наслідок безсонних ночей за книжками. Молоді економісти-аграрії, що здобули освіту за кордоном, відчують, що академічна спільнота в Україні не має на меті забезпечити їх належними можливостями для реалізації своїх умінь після повернення. У результаті відчувається нестача компетентних аналітиків та глибоко аналізу для інформаційної підтримки прийняття політичних рішень.

Обмежені аналітичні можливості та недостатнє розуміння того, чого може і чого не може досягти аграрна політика за умов внутрішніх та міжнародних обмежень, до сьогодні стримувала створення чіткого бачення основних цілей аграрної політики та інструментів їх досягнення в Україні. Фундаментальний конфлікт інтересів виробників, що прагнуть отримувати вищу закупівельну ціну з одного боку, та споживачів, які хочуть купувати дешеві продукти харчування з іншого, ніколи не розглядався як одне нероздільне питання. Міністри брали участь у гарячих дискусіях для боротьби з періодичними кризами на окремих індивідуальних ринках, коли ціни різко падали чи зростали, а успіх такої боротьби продовжував вимірюватися в тоннах виробленої продукції.

Інша проблема ховається в самовдоволеності. Дані Таблиць А 2.1 та А 2.4 підтверджують, що в цілому спостерігається позитивна тенденція розвитку сільського господарства та харчової промисловості з 1999/2000р., оскільки зростала додана вартість, виробництво та експорт продукції. Незважаючи на повільний темп та непослідовність реформ, їх вистачило для досягнення цих позитивних результатів. Звісно, можна стверджувати, що

українське сільське господарство розвивалось не завдяки успішній аграрній політиці, а спираючись на природні конкурентні переваги та сприятливе економічне середовище (стабільність та зростання) протягом останніх шести років та на стійкість і винахідливість українських аграріїв. У цьому розумінні український аграрний сектор страждає від «прокляття» багатства природних ресурсів, яке вже спостерігалось в багатьох економіках (наприклад, Gylfason, 2002).

Корупція та шукачі ренти використовували умови, створені дезорієнтованою аграрною політикою, та ще більше дезорієтували її. Як говорилося вище, виник потужний клас шукачів ренти. Мало ймовірними були сподівання на впровадження реформ ринкового спрямування відразу після проголошення незалежності, а поява таких реформ після початку відстоювання своїх інтересів шукачами ренти виглядала ще менш імовірно.¹³ Пошук ренти має місце на національному рівні, коли олігархи (багато з яких є членами парламенту) маніпулюють розміром та розподілом тарифних квот на свою користь. Це також відбувається на локальному та рівні окремого господарства, коли керівники господарств укладали нелегальні угоди з місцевими посадовцями на постачання продукції до конкретних переробних підприємств, а не до компаній, готових платити вищу ціну, чи продавали продукцію трейдерам за рахунками-фактурою, у яких були вказані нижчі ціни, і приховували різницю, декларуючи збитки перед податковими органами та своїми співробітниками. Зростання в аграрному секторі останніми роками принесло потік спокусливих плодів, які треба ділити та розподіляти. Наступні більш амбітні реформи можуть перетворити цей потік на шквал, що змие опрацьовану систему каналів та прохідних шляхів, що нині зосереджені в руках окремих бенефіціарів.

Висновки для майбутньої аграрної політики в Україні

Суттєві зміни в підході до прийняття рішень у сфері аграрної політики є малоімовірними в середньостроковій перспективі. Помаранчева революція закріпила демократичні перетворення в країні: на відміну від деяких інших країн СНД, в Україні діє багатопартійна система та існує широкий вибір ЗМІ. Проте досі немає помітного нового покоління посадовців та аналітиків — прихильників ринкових реформ та відкритої економіки, — які чекають на свій час в Україні; українська аграрна освіта та дослідницький істеблішмент не породжують таких індивідуумів та не створюють процедури/ніші для їхньої абсорбції та реінтеграції. За таких умов очевидно, що

¹³ Для детального обговорення цієї проблеми в перехідних економіках див. EBRD (1999, р. 102—114). Про пошук ренти та торгівлю в Україні див. також Navrylyshyn (1994).

аграрна політики буде розроблятися та провадитися тими, хто спирається на жорстке регулювання та секторальний (нецілісний) підхід.

Мабуть, найбільш важливим фактором, що змусить переоцінити ці підходи в майбутньому є членство України в СОТ. Україна подала заявку на вступ до СОТ у 1994р., однак лише останніми роками переговори набули серйозного характеру і країна почала вживати заходів для адаптації своєї внутрішньої політики. Сьогодні укладено угоди майже з усіма членами робочої групи та окреслено час та умови приєднання (Zorya, 2005).¹⁴ У сфері доступу до ринку Україна знизить середній рівень ввізних мит на сільськогосподарську продукцію з майже 30% до 13%. Для захисту ринку цукру 50% імпортного мита, скоріше за все, буде збережено. Уряд переконаний, що йому вдасться забезпечити достатню маржу для захисту національного виробництва цукру, проте інші розрахунки вказують на те, що за умов падіння світових цін на цукор з поточного рівня до 200 дол. США за т, імпортований цукор за ціною на рівні 300 дол. США за т призведе до скорочення внутрішнього виробництва (Нів'євський та Штрубенхофф, 2006).

У сфері внутрішньої підтримки, схоже, Україна залишила за собою показник загального рівня підтримки в розмірі 1,7 млрд. дол. США, базуючись на періоді 2004—2006рр. Zorya (2005, р. 33) підраховує, що Україна використовувала близько 40% дозволеного рівня в сумі 1,14 млрд. дол. США, який обговорювався у 2005р. Це залишить певний простір для розширення підтримки аграрного сектору в Україні в межах бюджетних обмежень. Питання експортних субсидій найбільш імовірно відіграватимуть провідну обмежувальну роль для майбутньої аграрної політики в Україні. Оскільки Україна не вдавалася до застосування експортних субсидій раніше, то найвірогіднішим результатом переговорів щодо вступу до СОТ стане їх подальше утримання на нульовому рівні. Це означає, що Україна не зможе вдаватися до будь-якої форми цінової підтримки продукції сільського господарства, що експортується.

Таким чином, найбільш імовірним шляхом розвитку українського аграрного сектору є продовження нетривкого поступального руху на фоні приєднання до СОТ та бюджетних обмежень, що дисциплінують посадовців та аграрного потенціалу країни, забезпечення подальшого зростання за рахунок винахідливих фермерів та підприємців агробізнесу, хоча й нижчими темпами від тих, яких можна було би досягти за умов вдалої аграрної політики. Безумовно, ми будемо раді, якщо найближчими роками наш доволі песимістичний погляд виявиться хибним.

¹⁴ Про вплив вступу до СОТ на економіку в цілому та інші сектори (без аграрного сектору), див. Бураковський та ін. (2003), Copenhagen Economics (2005) та Павел та ін. (2004).

Література

Anderson, K., W. Martin, S. Damiano & E. Valenzuela (2006). Methodology for Measuring Distortions to Agricultural Incentives. Agricultural Distortions Research Project Working Paper 02. The World Bank, Washington D.C.

Åslund, A. (1999). Problems with Economic Transformation in Ukraine. Paper presented at the Fifth Dubrovnik Conference on Post-communist Economic Transformation, June 23—25, 1999.

Åslund, A. (2001). Why Has Ukraine Returned to Economic Growth? Unpublished mimeograph, Washington D.C.

Breburda, J. (1990). Land-Use Zones and Soil Degradation in the Soviet Union. In: Wädekin, K.—E. (ed.): Communist Agriculture — Farming in the Soviet Union and Eastern Europe. Routledge, New York.

Copenhagen Economics (2005). Analysis of Economic Impacts of Ukraine's Accession to the WTO. Study prepared in cooperation with the Institute for East European Studies Munich and the Institute for Economic Research and Policy Consulting, Kiev.

EBRD (European Bank for Reconstruction and Development) (1999): Transition report 1999: Ten years of transition. London.

Gylfason, T. (2002). Natural Resources and Economic Growth: What is the Connection? In: von Cramon-Taubadel, S. & I. Akimova (eds.): Fostering Sustainable Growth in Ukraine. Physica-Verlag, Heidelberg.

Harley, M. (1996). Use of the Producer Subsidy Equivalent as a Measure of Support in Transition Economies. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78/3: 799—804.

Havrylyshyn, O. (1994): On the Political Economy of Trade in Ukraine. In: Michalopolous, C. D. & M. Tarr (eds.): Trade in the New Independent States. The World Bank, Washington D.C.

IMF (International Monetary Fund). Ukraine: Statistical Appendix. Various issues.

Lerman, Z, C. Csaki & G. Feder (2002). Land Policy and Evolving Farm Structure in Transition Countries. Policy Research Working Paper 2794. Washington D.C.

Lerman, Z. & C. Csaki (1999). Ukraine: Review of Farm Restructuring Experiences. Report based on a joint study undertaken by the World Bank and USAID. Washington D.C.

Liefert, W., D. Sedik, R. Koopman, E. Serova & O. Melyukhina (1996). Producer Subsidy Equivalents for Russian Agriculture: Estimation and Interpretation. *American Journal of Agricultural Economics*, Vol. 78/3: 792—798.

Nivyevskiy, O. & S. von Cramon-Taubadel (2007). Subsidies and Efficiency: The Case of Ukrainian Dairy Farms. Institute for Economic Reform and Policy Consulting (IER) Working Paper AgWP2, Kiev.

OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2006). Detailed PSE Tables for Ukraine. Provided with kind permission of the OECD.

Penkaitis, N. (1994). Entwicklungstendenzen der Agrarstrukturen in der Ukraine. *Giessener Abhandlungen zur Agrar- und Wirtschaftsforschung des Europäischen Ostens*, Vol. 201. Duncker & Humblot, Berlin.

Puhachov, M. & K. Puhachova (2001). Evolution of Farm Structures in Ukraine. In: von Cramon-Taubadel, S., S. Zorya & L. Striwe (eds.): Policies and Agricultural Development in Ukraine. Shaker Verlag, Aachen.

Spaar, D. & P. Schuhmann (2000). Natürliche Grundlagen der Pflanzenproduktion in den Ländern der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten und des Baltikums. AgriMedia, Bergen/Dumme, Germany.

Бородина О. (2006). Державна підтримка сільського господарства: концепція, механізми, ефективність. Економіка та прогнозування, № 1, стор. 106—125.

Бураковський І., Л. Хандріх, Л. Хоффманн (ред.) (2003). Вступ України до СОТ: новий виклик економічній реформі. ТОВ «Адеф-Україна», Київ.

Кун А. та Нів'євський О. (2004). Податок на експорт насіння соняшника: погляд з іншого боку. У книзі «Сільське господарство України: криза та відновлення» за редакцією фон Крамона-Таубаделя Ш., С. Дем'яненка та А. Куна. Київ, КНЕУ.

Нів'євський О. та Х. Штрубенхофф (2006). Реструктуризація цукрового сектору України. Наукові матеріали ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом, AgWP1, Київ.

Нів'євський О. (2006). Субсидії та ефективність: приклад підприємств молочної галузі України. Консультативна робота ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP9, Київ.

Павел Ф., І. Бураковський, Н. Селіцька та В. Мовчан. (2004). Економічний вплив вступу України до СОТ. Попередні результати розрахунків на основі моделі загальної рівноваги. Наукові матеріали ІЕД 30. Київ.

Додаток

Таблиця А 2.1
Основні економічні показники та виробництво основних видів сільськогосподарської продукції в Україні, 1960—2005рр.

	1960	1970	1971-75*	1976-80*	1981-85*	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Основні економічні показники																						
Населення (млн.чол.)	42,9	47,4	48,4	49,7	50,6	51,0	51,9	52,1	52,2	52,1	51,7	51,3	50,8	50,4	49,9	49,4	48,9	48,5	48,0	47,6	47,3	46,9
Сільське населення (млн.чол.)	22,8	21,5	20,9	19,7	18,5	18,0	16,9	16,8	16,8	16,7	16,6	16,5	16,4	16,3	16,2	16,1	16,0	15,9	15,7	15,5	15,3	15,1
Номинальний ВВП (млрд. дол. США)	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	81,5	77,5	73,9	65,6	52,2	48,2	44,6	50,2	41,9	31,6	31,2	37,8	42,6	49,5	65,1	83,1
Зростання реального ВВП (%)	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	-6,4	-8,4	-9,7	-14,2	-22,9	-12,2	-10,0	-3,0	-1,9	-0,4	6,0	9,2	5,2	9,6	12,1	2,6
ВВП на душу населення (ПКС)**	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	7,8	7,2	6,6	5,8	4,4	3,9	3,6	3,5	3,5	3,5	3,8	4,1	4,3	4,8	5,3	5,5
Інфляція***	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	4735	891,2	376,7	80,3	15,9	10,6	22,7	28,2	12,0	0,8	5,2	9,0	13,5
Частка в ВВП (%): Сільське господарство	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	25,2	22,7	20,2	21,5	16,2	14,5	11,8	11,8	11,9	11,7	14,4	14,4	13,0	10,9	10,8	10,8
Промисловість	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	30,9	29,4	24,7	24,7	25,2	26,5	26,6	26,1	27,4	27,2	28,3	29,6
Будівництво	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	7,3	5,5	5,4	4,8	4,1	3,6	3,6	3,4	3,9	4,3	3,9
Торівля і транспорт	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	14,5	19,6	20,4	20,6	19,7	21,3	23,0	23,1	25,0	24,7	26,8
Інші послуги	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	25,5	26,8	25,8	23,3	21,2	19,9	21,2	23,6	24,6	22,6	28,9

Виробництво с/г культур (млн. т)	1960	1970	1971-75*	1976-80*	1981-85*	1985	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Зерно та зернобобові культури	21,8	36,4	40,0	43,1	39,3	37,5	51,0	38,7	38,5	45,6	35,5	33,9	24,6	35,5	26,5	24,6	24,4	39,7	38,8	20,2	41,8	38,0
З яких:																						
Пшениця	6,5	15,5	19,7	21,9	18,8	18,1	30,4	21,2	19,5	21,8	13,9	16,3	13,5	18,4	14,9	13,6	10,2	21,3	20,6	3,6	17,5	17,9
Кукурудза	5,5	6,3	5,9	4,4	6,5	6,5	4,7	4,7	2,9	3,8	1,5	3,4	1,8	5,3	2,3	1,7	3,8	3,6	4,2	6,9	8,9	6,6
Жито	1,4	1,2	1,3	1,3	1,2	н/д	1,3	1,0	1,2	1,2	0,9	1,2	1,1	1,3	1,1	0,9	1,0	1,8	1,5	0,6	1,6	1,3
Овес	1,2	1,7	1,5	1,5	1,2	н/д	1,3	0,9	1,2	1,5	1,4	1,8,4	1,8,1	1,6,5	1,5,3	1,3,4	1,3,5	1,3,0	1,2,0	1,3,0	1,3,0	1,3,0
Ячмінь	4,3	8,0	8,2	10,6	7,9	7,7	9,2	8,0	10,1	13,6	14,5	9,6	5,7	7,4	5,9	6,4	6,9	10,2	10,4	6,8	11,1	8,8
Цукровий буряк	31,8	46,3	46	53,9	43,9	39	44,3	36,2	28,8	33,7	28,1	29,7	23	17,7	15,5	14,1	13,2	15,6	14,5	13,4	16,6	15,6
Насіння соняшнику	1,7	2,7	2,7	2,4	2,3	2,3	2,6	2,3	2,1	2,1	1,6	2,9	2,1	2,3	2,3	2,8	3,5	2,3	3,3	4,3	3,1	4,3
Картопля	19,5	19,7	21	20,5	20	20	16,7	15,6	20,3	21	16,1	14,7	18,4	16,7	15,3	12,7	20,2	17,3	16,6	18,5	20,8	19,5
Овочі	4,9	5,8	6,6	7,6	7,4	7,4	6,7	5,9	5,3	6,1	5,1	5,9	5	5,2	5,5	5,3	5,7	5,9	5,8	6,5	7,0	7,3
Фрукти та ягоди	1,1	2,4	2,6	3,1	3,2	2,6	2,9	1,5	2,1	2,8	1,2	1,9	1,9	2,8	1,1	0,8	1,5	1,1	1,2	1,7	1,6	1,7
Продукція тваринництва (млн. т, окрім яєць)																						
М'ясо	2,1	2,8	3,3	3,5	3,7	3,7	4,4	4,0	3,4	2,8	2,7	2,3	2,1	1,9	1,7	1,7	1,7	1,5	1,6	1,7	1,6	1,7
З якого:																						
Яловичина та конина	0,7	1,2	1,3	1,5	1,6	1,6	1,5	1,5	1,3	1,1	1,1	0,9	0,8	0,8	0,6	0,6	0,6	0,6	0,7	0,7	0,6	0,5
Свинина	1,0	1,3	1,6	1,3	1,4	н/д	1,3	1,1	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,5
М'ясо птиці	0,2	0,2	0,3	0,5	0,6	н/д	0,7	0,7	0,5	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,4	0,7
Молоко	14	18,7	20,4	21,8	21,9	н/д	24,5	22,4	19,1	18,4	18,1	17,3	15,8	13,8	13,4	12,7	13,4	14,1	14,1	13,7	13,8	13,8
Яєць (млрд. штук)	7,2	9,2	11,2	13,5	16,0	16,6	16,3	15,2	13,5	11,8	10,2	9,4	8,8	8,2	8,3	8,7	8,7	9,7	11,3	11,5	12,0	13,0

Джерело: Державний комітет статистики України, Репкаітис (1994, стор. 48 та 87—88; МВФ (різні видання), Університет Шербрука (2006).

Примітки: ** тис. дол. США у постійних цінах 1995р. за паритетом купівельної спроможності.

*** % зміна ІСЦ, середня за період.

Таблиця А 2.2
Номінальний рієнь підтримки аграрного сектору та фіскальна підтримка галузі в Україні, 1992-2005рр. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
НРП для імпорту														
Цукор	11,5	4,3	3,4	-48,5	181,4	21,0	-0,9	-0,1	14,9	27,7	42,8	63,2	28,6	73,9
М'ясо птиці	-48,4	6,0	14,6	-14,9	-1,4	45,4	69,9	0,2	53,1	43,9	93,8	66,2	58,9	95,3
НРП для експорту														
Пшениця	-68,3	-34,1	75,2	-34,0	-45,2	103,8	16,1	-16,4	-43,1	-1,7	-9,3	-38,1	-21,4	-17,3
Кукурудза	-19,4	76,0	44,6	-23,6	-8,6	-23,3	-15,8	9,1	-20,2	-5,6	-5,9	14,4	-25,0	-2,9
Жито	-40,0	8,5	161,3	49,3	30,4	8,4	17,7	40,8	11,5	37,2	-4,1	16,9	2,3	23,4
Ячмінь	-59,3	27,9	16,7	-26,6	-8,2	-5,2	13,9	-21,4	-14,3	-18,0	-20,4	9,1	-9,9	-13,2
Овес	-61,1	-6,3	415,6	154,5	34,0	27,2	-23,2	43,1	39,8	11,6	3,1	83,9	11,9	69,4
Насіння соняшнику	-46,7	15,4	12,7	-27,9	-21,4	-22,3	-31,5	-32,7	-28,9	4,8	-34,0	-24,6	-9,5	-19,4
Молоко	-48,8	8,5	-33,8	-47,9	-35,9	-7,2	-3,5	-30,0	-35,1	-30,4	-31,8	-19,1	-17,2	3,5
Кони́на та яловичина	-18,9	40,8	-18,6	-48,8	-15,3	11,2	-14,4	-13,4	6,8	6,3	-7,5	10,1	-16,6	20,7
Свинина	-63,4	-42,5	-36,0	-50,9	1,1	-9,4	36,9	16,5	1,0	38,7	12,8	-29,7	-5,6	48,2
Яйця	-40,1	-9,0	11,7	9,3	92,0	75,2	88,4	42,1	-8,7	-7,1	-30,2	-47,2	-38,0	-20,9

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
НРП для товарів, що не є об'єктом зовнішньої торгівлі														
Картопля	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,4	-57,1	-75,5	-65,1	-56,8	-46,1	20,7	10,0	-20,0	-19,9
Сукупний НРП														
Імпорт	-22,1	4,8	6,1	-42,4	81,9	29,4	21,1	0,1	-27,3	34,6	64,1	4,0	43,4	86,6
Експорт	-49,8	-0,7	-6,7	-38,8	-23,1	8,9	5,3	-15,1	-17,2	-6,7	-18,2	-13,9	-17,9	-2,4
Товари, що не є об'єктом зовнішньої торгівлі	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,4	-57,1	-75,5	-65,1	-56,8	-46,1	20,7	10,0	-20,0	-19,9
Зважений показник	-47,5	0,1	-4,9	-39,4	-16,2	10,9	6,7	-13,8	-20,0	-3,8	-13,8	-11,4	-14,3	3,8
Стандартне відхилення	25,5	30,3	129,3	62,7	66,5	42,4	42,5	33,8	33,6	27,7	37,9	44,9	26,4	42,3
Частка згаданих товарів у виробництві сільсько-господарської продукції* (%)	64,4	74,0	66,3	57,3	82,4	84,4	82,4	82,2	77,5	74,1	67,4	74,6	67,9	71,7
Фіскальна підтримка аграрного сектору (млн. грн.)														
Відатки з бюджету	5,4	81,4	1086,5	8999,7	1269,1	872,5	943,2	995,1	1035,7	1741,5	1473,1	2827,8	3250,5	4379,1
Податкові відатки	0,01	0,06	232,6	696,5	501,6	774,3	1261,8	2768,0	1771,0	1941,0	3349,7	3424,6	3563,7	5677,7
Сукупна фіскальна підтримка**	5,4	81,5	1319,2	1596,3	1770,0	1646,8	2205,0	3703,1	2806,7	3682,5	4835,9	6570,3	6999,0	10271,3
Фіскальна підтримка/ВВП (%)	10,7	5,5	11,0	2,9	2,2	1,8	2,1	2,8	1,6	1,8	2,1	2,5	2,0	2,3

Джерело: НРП — власні розрахунки на основі Anderson et al. (2006); Фіскальна підтримка сільського господарства в 1992-2001рр. — World Bank & OECD (2004, Таблиця 3.6); Фіскальна підтримка сільського господарства у 2002-2005рр. — власні розрахунки на основі даних Міністерства фінансів та Законів про державний бюджет відповідних років.

Примітка: * Розрахована за викривленими цінами.
 ** У тому числі витрати на інтервенції (переважно на ринку зерна) та витрати на програми лізингу сільськогосподарської техніки державною компанією Укратролізинг у 2002-2004рр.

Таблиця А 2.3
Номинальний рієнь підтримки сільськогосподарської та несітьськогосподарської продукції в Україні, 1992-2005рр. (%)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Уся сільськогосподарська продукція	-47,5	0,1	-4,9	-39,4	-16,2	10,9	6,7	-13,8	-20,0	-3,8	-13,8	-11,4	-14,3	3,8
Непродуктова підтримка (НПП)	2,42	0,95	2,83	1,72	2,98	2,58	2,67	2,11	0,85	1,01	1,18	1,21	1,69	2,49
Сукупна підтримка з НПП*	-45,5	1,0	-2,2	-38,0	-13,3	13,5	9,4	-11,8	-19,2	-2,8	-12,7	-10,2	-12,7	6,3
Імпорт	-22,1	4,8	6,1	-42,4	81,9	29,4	21,1	0,1	-27,3	34,6	64,1	4,0	43,4	86,6
Експорт	-49,8	-0,7	-6,7	-38,8	-23,1	8,9	5,3	-15,1	-17,2	-6,7	-18,2	-13,9	-17,9	-2,4
Товари, що не є об'єктом зовнішньої торгівлі*	0,0	0,0	0,0	0,0	-3,4	-57,1	-75,5	-65,1	-56,8	-46,1	20,7	10,0	-20,0	-19,9
Уся сільськогосподарська продукція, що є об'єктом зовнішньої торгівлі*	-45,5	1,0	-2,2	-38,0	-13,3	13,5	9,5	-11,7	-19,1	-2,8	-12,7	-10,2	-12,7	6,3
Уся несітьськогосподарська продукція, що є об'єктом зовнішньої торгівлі*	3,2	2,5	2,1	1,6	1,9	2,5	2,7	3,8	3,6	3,4	3,4	3,4	3,5	3,3
Відносний рієнь підтримки (ВРП)**	-47,2	-1,4	-4,2	-39,0	-14,9	10,7	6,7	-14,9	-22,0	-6,1	-15,6	-13,2	-15,6	2,9

Джерело: Власні розрахунки на основі методології, викладеної в Anderson et al. (2006).

Примітки: * НРП містить підтримку, спрямовану на певний товар, роздільні та субсидії, об'єктом яких не є певний товар (непродуктова підтримка).

** ВРП = [відношення (1 + НРП) для с/г товарів, що є об'єктами зовнішньої торгівлі до (1 + НРП) для несітьськогосподарських товарів, що є об'єктами зовнішньої торгівлі] - 1, у відсотках.

Таблиця А 2.4
Економічні показники сільськогосподарства та харчової промисловості України, 2000-2005рр.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Сільське господарство						
Виробництво	млн. грн.	69690	70049	71151	92543	106641
	% сукупного випуску	13,5	12,2	10,3	10,1	9,6
Додана вартість	% ВВП	14,4	13,0	10,9	10,8	10,8
Додана вартість / сукупний випуск	%	42,7	42,0	41,4	40,4	40,1
Структура доданої вартості:						
Заробітна плата	% від доданої вартості в секторі	18,2	18,1	15,9	14,4	16,1
Прибуток, змішаний дохід	% від доданої вартості в секторі	75,4	76,7	80,6	81,9	80,1
Чисті податки на виробництво та імпорт	% від доданої вартості в секторі	6,4	5,2	3,4	3,6	5,5
Зайнятість	тис. чол.	2549	2206	1877	1537	1038
	% зайнятих в цілому	18,6	17,1	15,3	13,1	9,1
Середня заробітна плата	грн.	114	154	183	219	415
Експорт	млн.грн.	4963	5758	7361	4052	9441
	% сукупного експорту	4,7	5,1	5,9	2,6	4,1
	% випуску в секторі	8,5	8,3	10,5	5,7	8,9
Імпорт	млн. грн.	921	862	801	5024	3804
	% сукупного імпорту	0,9	0,8	0,7	3,4	1,7
	% випуску в секторі	1,6	1,2	1,1	7,1	3,6
Експорт/Імпорт	Індекс	5,4	6,7	9,2	0,8	2,5

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Харчова промисловість						
Виробництво	48892	64810	68973	84470	103221	116639
	млн. грн.					
	11,3	12,4	12,0	12,3	11,3	10,5
	% сукупного випуску					
Додана вартість	7,8	7,7	7,9	8,2	4,2	7,8
	% ВВП					
Додана вартість / сукупний випуск	27,3	24,2	25,8	25,8	24,1	26,0
	%					
Структура доданої вартості:						
Заробітна плата	30,9	26,3	24,7	25,5	34,1	39,5
	% від доданої вартості в секторі					
Прибуток, змішаний дохід	15,0	24,8	27,6	28,6	15,6	17,7
	% від доданої вартості в секторі					
Чисті податки на виробництво та імпорт	54,1	48,9	47,6	45,9	50,4	42,8
	% від доданої вартості в секторі					
Зайнятість	518	485	464	445	452	465
	тис. чол.					
	3,8	3,8	3,8	3,8	3,9	4,0
	% зайнятих в цілому					
Середня заробітна плата	281	364	423	496	597	779
	грн.					
Експорт	7775	7780	8961	12246	16725	16195
	млн.грн.					
	7,3	6,9	7,2	7,9	7,9	7,1
	% сукупного експорту					
	15,9	12,0	13,0	14,5	16,2	12,1
	% випуску в секторі					
Імпорт	3456	5005	4903	6701	6648	9700
	млн. грн.					
	3,5	4,6	4,3	4,5	3,6	4,3
	% сукупного імпорту					
	7,1	7,7	7,1	7,9	6,4	7,3
	% випуску в секторі					
Експорт/Імпорт	2,2	1,6	1,8	1,8	3,9	1,7
	Індекс					

Джерело: Державний комітет статистики України.

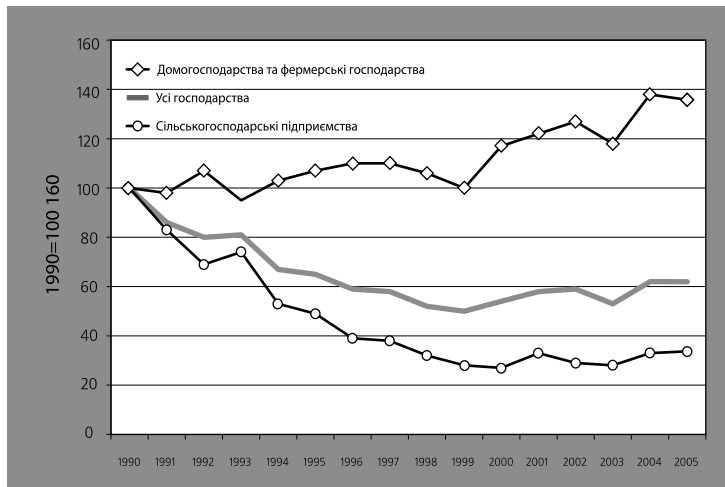


Рисунок А 2.1
 Валовий випуск у сільському господарстві за видами підприємств, 1990—2005рр. (1990=100)
 Джерело: Державний комітет статистики України.

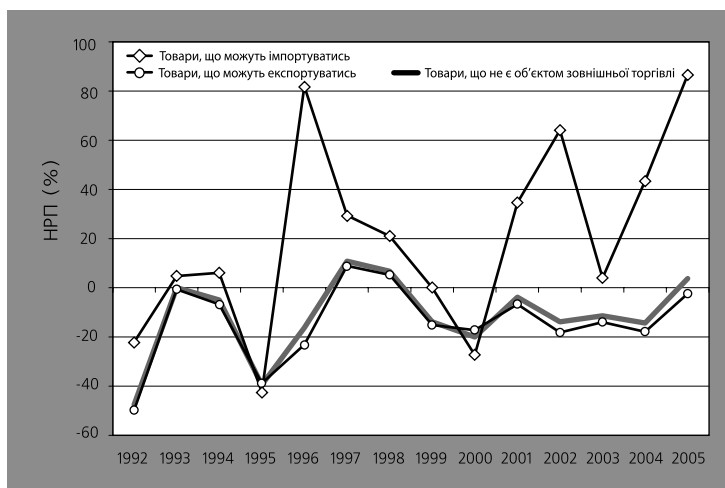


Рисунок А 2.2
 Номінальний рівень підтримки сільського господарства в Україні, 1992—2005рр. (%)
 Джерело: Таблиця А 2.2.

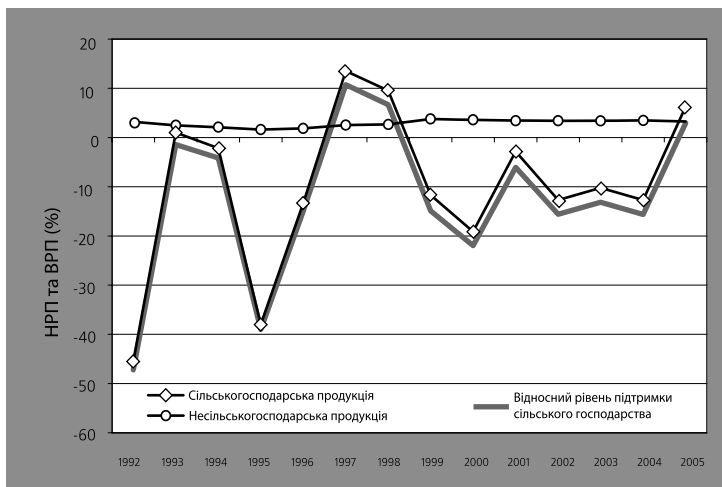


Рисунок А 2.3

Номінальний рівень підтримки сільськогосподарської та несільськогосподарської продукції, відносний рівень підтримки сільського господарства в Україні, 1992—2005рр. (%)

Джерело: Таблиця 2.3.

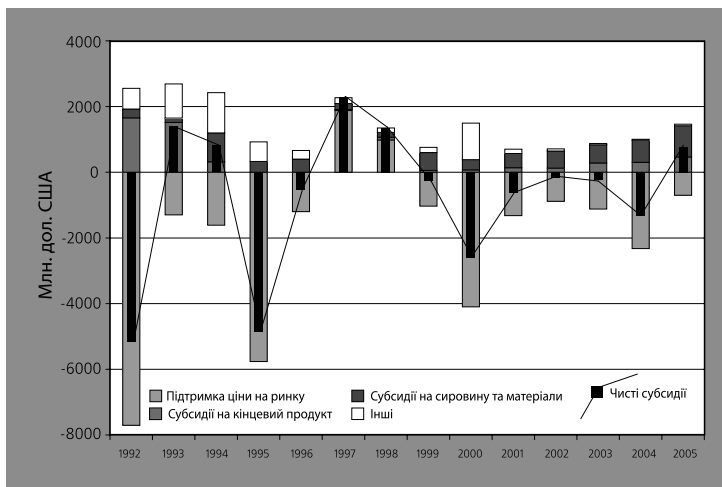


Рисунок А 2.4

Структура підтримки виробника в сільському господарстві України, 1992—2005рр. (млн. дол. США)

Джерело: Власні розрахунки на основі OECD (2006) та даних про фіскальну підтримку з таблиці А 2.2.

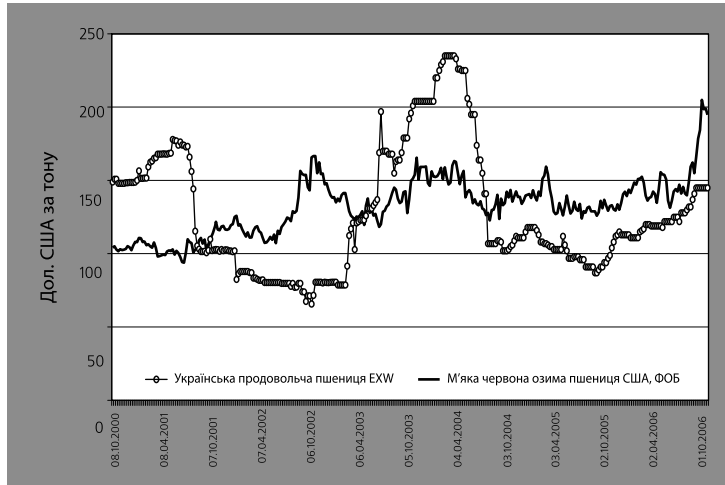


Рисунок А 2.5
Динаміка цін на пшеницю в Україні та світі, 2000—2006рр. (дол. США за тону)
Джерело: УкрАгроКонсалт (різні видання).

3. Бюджетна підтримка сільського господарства в Україні

Цей розділ був написаний на запит Міністерства фінансів у 2006р. для оцінки бюджетної підтримки сільського господарства України. Бюджетні видатки, податкові видатки й інші форми бюджетної підтримки протягом 2002—2006рр. були оцінені з точки зору відповідності вступу до СОТ та необхідності бюджетної реформи. Як показано, обсяг сукупної бюджетної підтримки сільському господарству та сільським територіям зріс майже втричі протягом цього періоду та коливається навколо 2% від ВВП України. Порівняно з іншими секторами сільське господарство отримує більше податкових пільг, що створює нерівномірне податкове навантаження на українську економіку.

Олег Нів'євський*

Департамент сільськогосподарської економіки, Університет Геттінгену

*У період написання роботи працював на посаді наукового співробітника Інституту економічних досліджень та політичних консультацій у проекті «Німецько-український аграрний діалог», Київ

Вступ

Сільське господарство України отримує значну бюджетну підтримку¹⁵ від держави у вигляді бюджетних та податкових видатків.¹⁶ Як свідчить Таблиця 3.1 обсяг сукупної бюджетної підтримки сільському господарству та сільським територіям зріс майже втричі протягом останніх чотирьох років та коливається навколо 2% від ВВП України. Хоча в абсолютному виразі Україна витрачає зовсім незначну частку того, що, наприклад, витрачають ЄС чи США, проте у відношенні до ВВП вона вже витрачає доволі багато. Наприклад, у ЄС цей показник дорівнює 0,65%, у США — 0,73%.¹⁷ Більше того, ми стверджуємо, що розмір сукупної бюджетної підтримки сільському господарству (СБП) у Таблиці 3.1 відображає тільки нижню межу оцінки, оскільки ми не включали до розрахунків вигоди (головним чином податкові пільги) від вільних економічних зон та територій пріоритетного розвитку (через відсутність відповідних даних).

Чималі податкові пільги порівняно з іншими секторами, що навіть перевищують бюджетні видатки, мали компенсувати нестачу коштів у бюджеті. Як показує Таблиця 3.1, протягом останніх декількох років податкові видатки не опускались нижче позначки в 3 млрд. грн. щорічно, тоді як підприємства автомобільної, авіаційної, суднобудівної, космічної та металургійної промисловості разом отримали тільки 0,9 млрд. грн. за період 2001—2003рр. Значна частина податкових витрат України не підпадає під зобов'язання СОТ щодо зменшення обсягу внутрішньої підтримки, що фактично означає відсутність зовнішнього чинника задля їх усунення. Оскільки аграрне лобі є доволі сильним в Україні, дуже ймовірно, що податкові пільги існуватимуть і надалі. З іншого боку, як свідчить Таблиця 3.1, сільське господарство вносить до бюджету набагато менше коштів, ніж отримує з нього,¹⁸ що створює нерівномірне податкове навантаження на українську економіку. Бюджетна підтримка повинна посилювати політику уряду, спрямовану на збільшення продуктивності та конкурентоспроможності сільського господарства та маркетингового ланцюга. Якщо розподіл

¹⁵ Проте загальний обсяг підтримки є значно вищим в Україні, оскільки значні нефіскальні заходи також надають вигоду вітчизняним аграрним виробникам. Високі ввізні мита захищають вітчизняних виробників від іноземних конкурентів. Також існують певні нетарифні заходи, що часто є непрозорими та такими, що викривляють виробництво та торгівлю. Наприклад, цукрова квота та привілейоване постачання матеріально-технічних ресурсів аграрним виробникам може слугувати прикладом цього.

¹⁶ Податкові видатки охоплюють податкові пільги, податкову заборгованість та списання податкової заборгованості.

¹⁷ Zorya, S. (2005): Reforming Agricultural Support. In: Meyers, W., et al (eds): Refocusing Agricultural and Rural Development Policies in Ukraine: Action Plan for the Road Ahead. Washington, DC: USAID. p. 18 <www.dec.org/pdf/docs/PNADD.pdf>.

¹⁸ Більше того, податкові надходження від усього агрохарчового сектору недостатні, щоб покрити бюджетні видатки на АПК.

бюджетних коштів не відбувається за принципом ефективності бюджетної підтримки та визначається впливом певних лобі в певних підгалузях, то вплив бюджетної підтримки може стати негативним. Покладаючись головним чином на різноманітні виробничі субсидії, уряд неявно ігнорує ефективність та продуктивність як ціль аграрної політики. Натомість уряд переслідує мету самозабезпеченості¹⁹ за рахунок зростання обсягів виробництва, використовуючи чималі субсидії, імпорتنі тарифні та нетарифні обмеження. Неявно політики намагаються зберегти існуючі структури сільськогосподарських підприємств та процедури розподілу допомоги податкових пільг виробникам. Бюджетна підтримка побудована таким чином, щоб стимулювати великих виробників, яким набагато простіше отримати фінансову допомогу з бюджету, ніж, наприклад, приватним фермерам. Також аграрні політики неявно покладаються на сільськогосподарських виробників у наданні соціальних послуг у сільській місцевості та в її розвиток, що гальмує структурні реформи в секторі.

Таблиця 3.1

Загальна бюджетна підтримка сільського господарства України, млн. грн.

	2002	2003	2004	2005*	2006**
Бюджетні витрати на сільське господарство	1473,1	2827,8	3250,5	4379,1	6678,5
Податкові витрати	3349,7	3424,6	3563,7	3493,7	5769,9
Інша бюджетна підтримка	13,1	318,0	184,8	214,5	н/д
Сукупна бюджетна підтримка сільському господарству (СБП)	4835,9	6570,3	6999,0	8087,3	12448,4
Частка СВП у ВВП	2,1%	2,5%	2,0%	1,9%	2,4%
Відношення податкових надходжень від сільського господарства до СБП	34,6%	19,6%	23,6%	н/д	н/д
Відношення податкових надходжень від сільського господарства та харчової промисловості до СБП	120,5%	87,6%	87,9%	н/д	н/д

Джерело: оцінка ІЕД.

Примітки: * — прогноз.

** — заплановані; н/д — немає даних.

Бюджетні видатки на сільське господарство та розвиток сільських територій

У цій частині ми розглядаємо витрати Державного бюджету України²⁰ на сільське господарство та сільські території. Таблиця 3.2 описує всю мно-

¹⁹ Дуже часто українські політики розуміють продовольчу безпеку як продовольчу самозабезпеченість, таким чином захищаючи збільшення виробництва, але ігноруючи ефективність та конкурентоспроможність.

²⁰ Які розподіляються через різні міністерства, наприклад Міністерство аграрної політики (МАП), Міністерство фінансів, Державний комітет із земельних ресурсів тощо.

жину бюджетних витрат, згрупованих окремо за видатками Міністерства аграрної політики (МАП) та інших міністерств (ІМ), оскільки більшість витрат належать до МАП. Потім ми згрупували видатки МАП у декілька підгруп, відповідно до Закону України «Про Державний бюджет України» (наприклад, «фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва та тваринництва», «освіта та навчання»). Далі ці підгрупи згруповані відповідно до їхнього впливу на виробництво та торгівлю, а саме такого, що їх викривлює або ні. Такий розподіл загалом відповідає класифікації СОР заходів внутрішньої підтримки, яка ділить їх на дві широкі категорії: заходи «жовтої скриньки» та «зеленої скриньки». «Виробничі субсидії» у цьому звіті відповідають заходам «жовтої скриньки», у той час як інші дві групи (а саме «заходи зростання» та «інші заходи») відповідають (за деякими винятками) заходам «зеленої скриньки». Видатки інших міністерств попадають до «заходів зростання», тобто попадають до «зеленої скриньки» класифікації СОР.

Таблиця 3.2

Бюджетні видатки на сільське господарство, млн. грн.

	2002	2003	2004*	2005	2006**
Програми МіНАПК (у % до ЗБВ):	95,7%	91,4%	91,1%	90,4%	78,3%
Виробничі субсидії (у % до ЗБВ):	22,1%	21,4%	32,8%	34,89%	38,40%
Фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва та тваринництва:	73,9	236,2	421,0	689,5	1992,5
Доплата за продані на забій та переробку молодняк ВРХ підвищених вагових кондицій, кондиційні свині та кури-бройлери	Н/д	174,0	338,0	553,5	745,0
Фінансування закладення та догляду за молодими садами, виноградниками, ягідниками та молодими хмільниками	111,2	151,3	109,1	175,0	227,7
Фінансова підтримка підприємств агропромислового комплексу через механізм часткової компенсації відсоткових ставок по кредитам	119,6	74,8	141,5	350,0	260,0
Фінансування посіву ярих та озимих зернових культур	Відс.	Відс.	247,9	Відс.	Відс.
Фінансова підтримка фермерських господарств	4,5	13,4	1,1	27,3	28,0
Субсидії на придбання мінеральних добрив	Відс.	40,0	109,6	Відс.	0,0
Часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки	15,7	18,3	36,2	270,0	32,0
Фінансова підтримка розвитку молокопереробних підприємств	Відс.	Відс.	Відс.	10,0	4,0
Заходи розвитку (у % до ЗБВ):	65,0%	47,0%	51,6%	54,5%	53,3%
Розвиток сільських територій	8,7	42,4	24,3	23,1	24,4
Дослідження та розвиток	161,5	66,5	77,9	143,1	154,5
Освіта та навчання	382,9	490,8	619,8	913,5	1041,7
Державні запаси	19,2	13,5	50,0	25,9	10,0
Заходи по боротьбі зі шкідниками та хворобами	4,9	7,0	9,9	20,0	30,0

	2002	2003	2004*	2005	2006**
Контроль якості та безпеки продовольчої продукції	297,5	370,0	471,0	585,0	704,0
Дорадчі та консультативні послуги	1,8	6,3	8,6	8,1	10,0
Здешевлення вартості страхових премій (внесків)	0,0	0,0	0,0	54,0	10,0
Земельні ресурси	0,2	5,6	10,4	15,0	5,0
Програми селекції в:					
Тваринництві	13,9	76,6	112,8	124,0	110,0
Рослинництві	11,7	41,7	42,8	103,3	104,7
Рибництві	0,3	1,3	2,0	6,5	6,8
Інші заходи:					0,0
Допомога у випадку стихійного лиха	2,3	695,3	67,3	20,0	25,0
Охорона навколишнього середовища	29,2	44,6	61,1	81,8	109,6
Інші:	150,4	189,2	336,6	315,6	340,1
Адміністративні витрати	7,9	50,8	59,2	80,3	101,2
Програми інших міністерств (у % до ЗБВ):	4,3%	8,6%	8,9%	9,6%	21,7%
Розвиток сільських територій	2,4	86,5	104,3	170,3	1075,3
Освіта та навчання	47,7	71,6	102,9	121,0	103,7
Програми селекції	1,3	13,0	11,5	12,3	13,9
Земельна реформа	3,5	35,7	28,2	62,7	154,7
Обсяг загальних бюджетних видатків на сільське господарство (ЗБВ)	1473,1	2827,8	3250,5	4379,1	6678,5
Частка ЗБВ у загальних видатках Державного бджету	3,3%	5,0%	4,1%	3,7%	4,9%
Частка ЗБВ у ВВП	0,7%	1,1%	0,9%	1,0%	1,3%
Відношення податкових надходжень від сільського господарства до ЗБВ	113,5%	45,5%	50,8%	Н/д	Н/д
Відношення податкових надходжень від сільського господарства та харчової промисловості до ЗБВ	395,6%	203,5%	189,2%	Н/д	Н/д

Джерело: оцінки ІЕД на основі звітів Казначейства про виконання Державного бюджету України 2000—2004рр. та Законів України «Про Державний бюджет України» (2005—2006рр.).

Примітки: * — цифри у 2002—2004рр. є фактичними бюджетними видатками;

** — цифри у 2005—2006рр. є запланованими; відс. — програма відсутня; н/д — немає даних.

Як показує Таблиця 3.1, обсяг загальних бюджетних видатків на сільське господарство (ЗБВ) зріс із 1,47 млрд. грн. у 2002р. до запланованих 6,68 млрд. на 2006р. Водночас частка ЗБВ у загальних бюджетних видатках зростала (хоча і нестабільно) із 3,3% до 4,9% протягом 2002—2006рр. Якщо ми порівняємо динаміку обох показників витрат з рівнем 2002р., то загальні бюджетні видатки зросли в 3,1 раза, тоді як ЗБВ на сільське господарство збільшились в 4,5 раза протягом того ж самого періоду. Співвідношення між податковими надходженнями від сільського господарства та ЗБВ свідчить про те, що сільськогосподарський сектор отримує майже вдвічі більше, ніж отримують від нього, що разом із значними податко-

вими видатками створює дисбаланс податкового навантаження на економіку України, таким чином потенційно зменшуючи конкурентоспроможність усієї економіки.

Також спостерігається домінування витрат МАП у ЗБВ на рівні більше 90%. Варто зауважити, що хоча ця цифра є дещо меншою для 2005 та 2006рр., все ж таки це заплановані показники, тоді як для 2002—2004рр. Таблиця 3.2 надає фактичні цифри. Така мала частка витрат інших міністерств у ЗБВ відображає, напевно, неявне припущення уряду, що МАП, на додаток до аграрної політики, повинно піклуватися про широкий спектр питань розвитку сільських територій, як-то соціальні послуги, сільськогосподарська інфраструктура, здоров'я, освіта тощо. Проте це має бути головним чином завданням інших міністерств.

Аналізуючи заплановане та фактичне виконання ЗБВ протягом декількох років, можна помітити деякі важливі факти, що демонструють проблеми з бюджетним плануванням. «Життя» певної програми на порядку денному уряду є нестабільним явищем, яке не має достатньої тривалості та спадковості. Це означає, що український уряд та МАП не мають довгострокової стратегії використання бюджетних коштів на підтримку сільського господарства та розвитку сільських територій. Це, у свою чергу, означає, що Україна ще не має офіційно затвердженої стратегії розвитку сільського господарства та сільських територій. Бюджетні програми часто фінансуються неповністю (особливо протягом 2000—2002рр., див. Таблицю 3.3) та кошти нерівномірно розподіляються протягом усього року, надаючи лише біля 5% ЗБВ у першому кварталі, але більше 50% в останньому (наприклад, 39% ЗБВ в грудні). Така ситуація означає відсутність стратегії, а непостійний характер видатків ускладнює довгострокове планування інвестицій у секторі, а також збільшує ризики для підприємців.

Структура ЗБВ, що повторює класифікацію СОР заходів внутрішньої підтримки, суттєво не змінилась протягом останніх п'яти років та тяжіє до виробничих субсидій. Як показує Таблиця 3.2, виробничі субсидії (або заходи «жовтої скриньки») зросли з 22,1% до майже 39% ЗБВ. З іншого боку заходи розвитку (є частиною заходів «зеленої скриньки») займають близько 50% ЗБВ. Виробничі субсидії підтримують або виробництво певної продукції (м'ясо, молоко, зерно тощо), або субсидують витрати на комерційні кредити, мінеральні добрива, техніку тощо.²¹ Причиною цього може бути те, що політики неявно (можливо за інерцією) слідують принципам планової економіки, підтримуючи загальний обсяг виробництва замість підтримки підвищення рівня ефективності та продуктивності виробництва, та вірять, що виробничі субсидії є вдалим інструментом. Також збереження струк-

²¹ Більш детально дивись Додаток для бюджетних видатків на сільське господарство.

тури бюджетних витрат неявно консервує існуючу структуру сільськогосподарських підприємств та процедур надання субсидій (часто непрозорих) певним підприємствам із значним ризиком корупції. Бюджетна підтримка головним чином доступна для великих сільськогосподарських виробників, для яких набагато легше отримати фінансову допомогу з бюджету, ніж для приватних фермерів. Таким чином, політики та державні службовці стимулюють велике сільськогосподарське виробництво, що не є справедливим по відношенню до менших приватних ферм та підприємств.

Таблиця 3.3

Рівень виконання окремих бюджетних програм, спрямованих на підтримку сільського господарства та розвиток сільських територій, % від запланованого

	2000	2001	2002	2003	2004
Виробничі субсидії:					
Фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва та тваринництва	87,86	45,86	62,90	99,03	98,03
Фінансування закладення та догляду за молодими садами, виноградниками, ягідниками та молодими хмільниками	131,52	91,85	79,89	97,30	77,92
Фінансова підтримка підприємств агропромислового комплексу через механізм часткової компенсації відсоткових ставок по кредитам	28,53	46,40	79,63	99,71	74,39
Фінансова підтримка фермерських господарств	100,00	50,17	37,61	99,49	8,70
Заходи зростання:					
Розвиток сільських територій	-	-	21,56	99,92	97,32
Дослідження та розвиток	-	-	74,11	87,12	85,08
Освіта та навчання	-	-	88,49	93,03	93,37
Державні запаси	-	100,00	46,79	45,13	71,43
Заходи щодо боротьби зі шкідниками та хворобами	89,27	40,61	60,38	99,99	98,77
Контроль якості та безпеки продовольчої продукції	100,47	75,44	86,00	93,91	93,00
Дорадчі та консультативні послуги	-	-	67,54	85,44	93,40
Земельні ресурси	95,17	79,25	3,33	99,29	86,35
Програми селекції в:					
Тваринництві	64,68	67,04	23,71	99,72	91,00
Рослинництві	51,55	65,67	39,52	99,71	80,80
Рибництві	95,34	47,63	26,15	100,00	70,29
Інші заходи:					
Допомога у випадку стихійного лиха	99,98	76,51	34,09	97,42	96,14
Охорона навколишнього середовища	-	-	65,51	99,24	92,39

Джерело: Оцінки ІЕД на основі звітів Казначейства про виконання Державного бюджету України у 2000—2004рр. та законів України «Про Державний бюджет України» (2000—2004рр.).

Виробничі субсидії належать до «жовтої скриньки», тому підлягають скороченню відповідно до правил СОТ. Насправді, обсяг СВП (сукупного виміру підтримки) є дуже дискусійною темою під час переговорів України зі

вступу до СОТ. Досі ще немає домовленостей щодо СВП. Але відповідно до попередніх результатів домовленостей існує два сценарії розвитку подій. Україна очікує отримати 1,14 млрд. дол. США СВП (1994—1996рр. взяті за базовий період), тоді як США та Австралія наполягають на 265 млн. дол. США (2000—2002рр. взяті за базовий період). З іншого боку, обсяг виробничих субсидій у 2005р. дорівнює 287 млн. дол. США в Україні, а заплановані на 2006р. сягають позначки 499 млн. дол. США. Варто зауважити, що виробничі субсидії складають лише частку заходів «жовтої скриньки» України. Наприклад, існують ще субсидії для виробників продукції тваринництва, що виплачуються із сум ПДВ, отриманих переробними підприємствами (від продажу молочної та м'ясної продукції), що також належать до «жовтої скриньки». Тобто, якщо сторони домовляться про перший сценарій (1,14 млрд. дол. США СВП), то Україна не матиме суттєвих проблем із вимогами СОТ щодо обсягу внутрішньої підтримки; у іншому випадку (265 млн. дол. США СВП) Україна вже перевищує рівень дозволеного СВП, що наражає на небезпеку вступ України до СОТ.

Значна частка заходів зростання (або заходів «зеленої скриньки») у ЗББ безперечно є позитивним моментом. Заходи зростання тут визначаються як такі, що потенційно можуть збільшити економічну продуктивність та ефективність (наприклад, дослідження, освіта, підготовка персоналу, покращання земельних ресурсів, розвиток сільських територій та контроль захворювань). Проте ефективність таких програм в Україні знаходиться під знаком питання (за більш детальною інформацією див. Zorya (2005)). Наприклад, як свідчить Таблиця 3.2, значна частка бюджетних коштів витрачається на освіту, науково-прикладні дослідження та розвиток (більше 1 млрд. грн. на 2006р.). Проте на сьогодні переважна більшість вітчизняних закладів освіти та науки не можуть виконувати дослідження у сфері сільського господарства відповідно до міжнародних стандартів. Якість освіти та знань, що отримують студенти в аграрних вищих навчальних закладах, далеко не відповідає міжнародним стандартам. З іншого боку, дорадчі й консультативні послуги та розвиток сільських територій отримують набагато менше, ніж повинні отримувати. Вселяють певну надію плани уряду суттєво збільшити витрати на розвиток сільської місцевості (більше 1 млрд. грн. у 2006р.).

Опис бюджетних сільськогосподарських видатків

Фінансова підтримка виробництва продукції рослинництва та тваринництва

Ця програма охоплює широке коло заходів:²² доплати за продані на забій та переробку молодняк ВРХ підвищених вагових кондицій, кондиційні свині

та кури-бройлери; підтримка розвитку м'ясного скотарства; ідентифікація та реєстрація ВРХ; доплата за поголів'я вівцематок та ярки старше одного року; підтримка розвитку бджільництва, виробництва льону та конопель, виробництва продукції шовківництва (головним чином часткова компенсація виробничих затрат); часткова компенсація вартості електроенергії, що спожита сільськогосподарськими підприємствами для поливу сільськогосподарських культур; дотації сільськогосподарським виробникам за продане ними молокопереробним підприємствам екологічно чисте молоко для виготовлення спеціальних продуктів дитячого харчування. Однак переважна більшість бюджетних коштів витрачається на дотації за продані на забій молодняк ВРХ, кондиційні свині та кури-бройлери, тобто виробники отримують додаткові спеціально встановлені обсяги доплат на 1 кг живої маси тварин вагою, більшою за мінімально встановлену.²³

Фінансування закладення та догляду за молодими садами, виноградниками та молодими хмільниками

Ця програма забезпечує підприємства, які мають право отримувати таку підтримку, коштами на придбання виробничих ресурсів та обладнання. МАП визначає перелік підприємств, які можуть отримати ці кошти на конкурентній основі.²⁴ Ця програма використовує кошти, що надходять до бюджету України зі збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства в такій пропорції: 70% асигнувань спрямовується на розвиток виноградарства, а 30% — на розвиток садівництва.²⁵

Програма часткової компенсації ставок

На початку 2001р. уряд запровадив програму часткової компенсації ставок комерційних банків за кредитами сільськогосподарським виробникам. Закон²⁶ встановив, що компенсація не повинна бути меншою за 50% облікової ставки НБУ. Сільськогосподарські підприємства можуть отримати компенсацію короткострокових кредитів, одержаних у національній або іноземній валюті та спрямованих на покриття виробничих витрат (паливо, корми, запасні частини, мінеральні добрива, страхові платежі тощо), а також довгострокових кредитів у національній або іноземній валюті, спрямованих на фінансування закупівлі основного капіталу.

²² Бюлетень Рахункової палати України (2005а): Про результати перевірки використання коштів Державного бюджету України, виділених у 2003—2004рр. та I кварталі 2005р. на фінансову підтримку виробництва продукції тваринництва та рослинництва. <www.ac-rada.gov.ua>

²³ Наказ МАП та МФ № 114/239 від 31 березня 2004р.

²⁴ Наказ МАП та МФ № 178/346 від 25 травня 2004р.; Наказ МАП № 238 від 30 червня 2004р.

²⁵ Закон України № 587—XIV «Про збір на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства» від 09 квітня 1999р.

²⁶ Стаття 12, Закону України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на період 2001—2004рр.», від 18 січня 2001р.

Таблиця 3.4*Механізм часткової компенсації кредитних ставок, %*

	2002	2003	2004	2005
Відсоток, що компенсується державою				
Короткострокові кредити:				
– в грн.	10–7	10–7	8	10
– в дол. США	7–5	7–5	6	7
Довгострокові кредити:				
– в грн.	10–7	10–7	14–12	14–12
– в дол. США	5–4	7–5	9–8	9–8
Відсотки по кредитах, які мають право на часткову компенсацію	до 21–18	до 21–18	До 19–18	До 21–20
Облікова ставка НБУ	9,0	7,0	8,7	9
Відсотки по кредитах комерційних банків	25	20,2	17,9	16

Джерело: Закони України «Про Державний бюджет України» на 2002—2005 рр., Постанова МАП та МФ № 212/427 від 2 липня 2003 року, Постанова КМУ № 34 від 15 січня 2005 року, тощо, Бюлетень НБУ.

Фінансова підтримка фермерських господарств

Це програма мікрокредитування, відповідно до якої фермери отримують фінансову допомогу з Державного бюджету України через Укрдержфонд на компенсацію відсоткової ставки за кредитами комерційних банків, якщо вони використовували отримані кошти виключно для виробництва або переробки сільськогосподарської продукції власного виробництва.²⁷ В цілому, це є субсидування виробничих витрат.²⁸

Фінансування посіву ярих та озимих зернових культур

Ця програма компенсує витрати сільськогосподарських підприємств з посіву ярих та озимих зернових культур. Компенсація надається пропорційно до площі засіяної землі. Рішення стосовно підприємств, що мають право на компенсацію та частина площі засіяної землі, що підлягає розгляду, приймається спеціальною комісією в рамках цієї програми.²⁹

Субсидії на придбання мінеральних добрив

Уряд частково компенсує сільськогосподарським виробникам вартість вітчизняних мінеральних добрив. Виробники отримують компенсацію з дер-

²⁷ Бюлетень Рахункової палати України (2002): Про результати перевірки використання коштів Державного бюджету України на державну підтримку селянських (фермерських) господарств за 1998—2001рр. www.ac-rada.gov.ua; та Бюлетень Рахункової палати України (2005b): Про результати аналізу та перевірки ефективності використання коштів Державного бюджету на виконання цільових програм підтримки сільськогосподарських товаровиробників у 2004р. www.ac-rada.gov.ua.

²⁸ Наказ МАП та МФ № 162/426/181 від 17 червня 2002р.

²⁹ Постанова КМУ № 96 від 30 січня 2004р.

жавного бюджету на рівні 40% від вартості мінеральних добрив.³⁰ Додатково уряд встановлює мінімальні ціни на мінеральні добрива для сільськогосподарських виробників, які є нижчими від ринкових. Таким чином, виробники мінеральних добрив субсидують сільськогосподарських виробників за свій власний кошт.

Часткова компенсація вартості сільськогосподарської техніки

Згідно з цією програмою держава компенсує 30% вартості вітчизняної техніки, закупленої сільськогосподарськими підприємствами та підприємствами харчової промисловості відповідно до списку та цін, рекомендованих Міжвідомчою експертною радою.³¹ МАП надає таку компенсацію національним виробникам, які на конкурсній основі здобули право на її отримання.

Фінансова підтримка розвитку молокопереробних підприємств

Відповідно до цієї програми молокопереробні підприємства можуть на конкурсній основі отримати фінансову допомогу з Державного бюджету через МАП, якщо отримані кошти використовуватимуться для оплати товарів, робіт і послуг, пов'язаних із реконструкцією та технічним переоснащенням підприємств, впровадженням сучасних технологій переробки молока та виробництва молочної продукції.³²

Розвиток сільських територій

Витрати на розвиток сільських територій включають декілька державних програм, що керуються МАП: державне пільгове кредитування індивідуальних сільських забудовників; реформування та розвиток комунального господарства в сільській місцевості; розвиток фізичної культури та спорту серед сільського населення; інвестування в заклади охорони здоров'я, газифікацію, дороги, порти, розвиток фінансових служб у сільських місцевостях, тощо.

Науково-прикладні дослідження

Бюджетні витрати на науково-дослідну діяльність включають більше 10 державних програм з фінансування практичних та прикладних розробок,

³⁰ Власні розрахунки, що базуються на Постанові КМУ № 1046 від 12 серпня 2004р. та згідно з Наказом МПП № 18 від 20 січня 2004р.

³¹ Постанова КМУ № 959 від 28 липня 2004р.; Рахункова палата України (2003): Про результати перевірок використання коштів Державного бюджету України, спрямованих на фінансування заходів, пов'язаних із відшкодуванням заборгованості за вітчизняну сільськогосподарську техніку, часткову компенсацію вартості розробки та створення техніки вітчизняного виробництва і підтримку вітчизняного машинобудування для агропромислового комплексу.

³² Постанова КМУ № 1125 від 30 листопада 2005р.

фінансування наукової частини державних та міжгалузевих програм, фундаментальних досліджень наукових установ як загального характеру, так і щодо окремих товарів.

Освіта та навчання

Витрати на освіту та навчання в Україні передбачають витрати на утримання вищих закладів освіти 1 та 2, 3 та 4 рівнів акредитації, закладів післядипломної освіти 2 та 3 рівнів акредитації (академії, інститути, центри підвищення кваліфікації). Також ця група охоплює витрати на підвищення кваліфікації, надання пільгових державних кредитів на розвиток трудових ресурсів тощо.

Програми селекції тваринництва та рослинництва

Державні кошти надаються відповідно до програм селекції у рослинництві та тваринництві, а також у рибництві. Сільськогосподарські виробники та установи можуть отримати часткову або повну компенсацію витрат за закуплені або продані генетичні ресурси, а також за накладні витрати в селекції.³³

Державні запаси

Бюджетні кошти за цією програмою передбачаються на фінансування закупівлі та зберігання насіння культур (зернові, бобові, соняшник, цукровий буряк, кукурудза тощо) для задоволення попиту в регіонах, що не виробляють таких видів насіння, а також для забезпечення достатньої пропозиції в ситуації пошкодження насіння через несприятливі кліматичні умови.³⁴ Також, відповідно до законодавства України³⁵ деякі державні установи є відповідальними за закупку сільськогосподарської продукції в державний резерв (наприклад, ДАК «Хліб України», Аграрний фонд та Деркомрезерв). Але їхня діяльність у першу чергу націлена на цінову стабілізацію на ринку через ринкові втручання або заставні закупівлі.

³³ Бюлетень Рахункової палати України (2005b): Про результати аналізу та перевірки ефективності використання коштів Державного бюджету на виконання цільових програм підтримки сільськогосподарських товаровиробників у 2004р. www.ac-rada.gov.ua. Бюлетень Рахункової палати України (2001): Про результати перевірки та аналізу використання бюджетних коштів, виділених у 2000р. Міністерству аграрної політики України на протипізоотичні заходи та на використання Державних програм селекції в рослинництві та тваринництві. www.ac-rada.gov.ua; Наказ МАП № 123 від 14 травня 2001р.; Закон України «Про державну програму селекції в тваринництві», № 1517—15 від 19 лютого 2004р.; Наказ МАП та МФ № 94/23/210 від 22 березня 2004р.

³⁴ Наказ МАП та МФ № 12/71 від 23 січня 2003р.

³⁵ Закон України «Про стимулювання розвитку сільського господарства на 2001—2004рр.» від 18 січня 2001р.; Закон України №1877—IV «Про державну підтримку сільського господарства України» від 24 червня 2004р.

Заходи щодо боротьби зі шкідниками та хворобами

Програма фінансує превентивні заходи проти розповсюдження інфекційних захворювань тваринного походження, особливо небезпечних шкідників та карантин.³⁶

Дорадчі та консультативні послуги

Дорадчі та консультативні послуги переважно не отримують належної уваги в Україні і, таким чином, отримують незначну частину коштів у даній класифікації, наприклад, державні виставкові заходи тощо.

Контроль якості та безпеки продовольчої продукції

Ця група охоплює загальні послуги з перевірок відповідності нормам якості та безпеки продовольчої продукції, стандартизації, а також протієпізоотичні заходи. Витрати уряду на послуги з проведення перевірок враховують витрати на утримання установ державної ветеринарної медицини, державних насінневих інспекцій, державних хлібних інспекцій.

Земельні ресурси

Витрати на земельну реформу передбачають витрати на розробку нового земельного законодавства, реєстрацію землі, кадастрові огляди, визначення якості землі й фінансування її агрохімічної паспортизації.

Допомога у випадку стихійного лиха

Ця група платежів охоплює виплати виробникам, що знаходяться в особливо несприятливих регіонах,³⁷ фермерам, що постраждали від несприятливих кліматичних умов у 2003р.,³⁸ допомога в разі стихійного лиха³⁹ тощо.

Охорона навколишнього середовища

Витрати на охорону навколишнього середовища включають виплати, що надаються в межах чітко визначених урядових програм, наприклад, охорона та ефективне використання лісів та водних ресурсів тощо.

Інші

Підгрупа «інші» охоплює решту бюджетних витрат, що не ввійшли до перерахованих вище підгруп (у тому числі й адміністративні витрати на утримання МАП).

³⁶ Закон України № 180 «Про захист рослин» від 14 жовтня 1998р; Постанова КМУ № 181 від 13 лютого 1999р.

³⁷ Наказ МАП та МФ № 60/138 від 27 лютого 2002р.

³⁸ Постанова КМУ № 410 від 31 березня 2003р.

³⁹ Постанова КМУ № 923 від 19 червня 2003р.

4. Вплив членства в СОТ на сільськогосподарську торгівлю

Ця робота була підготовлена для парламентських слухань з питань вступу до СОТ у Верховній Раді України в жовтні 2006р. Вона описує основні наслідки від вступу до СОТ для економічної політики у сфері сільського господарства України, а саме питання доступу до ринків, заходів внутрішньої підтримки та санітарних і фітосанітарних заходів. Аналіз показав, що членство в СОТ має стимулювати й прискорити реформи в сільському господарстві України, позитивно вплинути на сільськогосподарську торгівлю внаслідок введення міжнародних стандартів харчової безпеки та скорочення технічних бар'єрів у торгівлі. Більше того, членство в СОТ може також забезпечити Україні право голосу в майбутніх дебатах щодо міжнародних правил аграрної політики та торгівлі сільськогосподарською продукцією. У результаті Україна, як член СОТ, зможе використовувати свій сільськогосподарський потенціал у повній мірі.

Олег Нів'євський*

Департамент сільськогосподарської економіки, Університет Геттінгену

*У період написання роботи працював на посаді наукового співробітника Інституту економічних досліджень та політичних консультацій у проекті «Німецько-український аграрний діалог», Київ

Вступ

Положення Угоди про сільське господарство (УСГ), закріплені в ході Уругвайського раунду переговорів СОТ (УРП), що завершився 1994р., встановили умови, згідно з якими Україна веде переговори із вступу до СОТ по сільськогосподарській продукції. Крім того, існують ще декілька Угод, які безпосередньо стосуються сільського господарства. Це такі угоди як: «Угода про застосування санітарних та фітосанітарних заходів» (СФЗ), «Угода про технічні бар'єри в торгівлі» (ТБТ), «Угода про інвестиційні заходи щодо торгівлі», а також «Угода про торговельні аспекти щодо прав інтелектуальної власності» (ТАПІВ). Також потрібно пам'ятати, що СОТ — це не стала система. Зараз ведуться переговори СОТ у межах Дохського раунду, що можуть мати серйозні наслідки для українського сільського господарства. Ці рішення вже зараз потрібно враховувати при виробленні аграрної політики в Україні.

У цілому ж Угода про сільське господарство та окремі додатки містять положення щодо основних чотирьох тем. Це — доступ до ринку, внутрішня підтримка, експортні субсидії та санітарні й фітосанітарні заходи.

Доступ до ринку

Україна запропонувала знизити свої ввізні мита на основні сільськогосподарські продукти в середньому приблизно з 30% до 13%. Максимально допустимий рівень ставок ввізного мита для сільськогосподарської продукції очікується на рівні 20%, за винятком декількох товарних позицій, як, наприклад, цукру (50%) та соняшникової олії (30%). Наслідком членства в СОТ буде також те, що часте застосування специфічних ставок ввізного мита на сільськогосподарську продукцію в Україні буде зменшено на користь адвалорних ставок. До того ж, схоже на те, що Україні не буде дозволено вдаватись до спеціальних заходів захисту. Положення про спеціальні заходи захисту були введені наприкінці Уругвайського раунду для надання таким країнам, як ЄС (яким необхідно було трансформувати змінні імпорتنі збори та інші нетарифні бар'єри в торгівлі в фіксовані ввізні мита) засобу, щоб якось справитись з хвилею імпорту, яка може з'явитись у результаті. Оскільки Україна не застосовує подібних нетарифних імпорتنих бар'єрів, їй не потрібно буде «тарифікувати» їх у результаті членства в СОТ, а отже, не існує загрози різкого збільшення імпорту в порівнянні з його нинішнім фактичним обсягом.

Специфічною проблемою для України у сфері доступу до ринку є цукор. Цукор — єдиний важливий аграрний продукт, на який Україна не запропонувала поступки у ввізних митах. Україна є нетто-імпортером цукру, а

отже, контроль над імпортом разом із запровадженням квотуванням вітчизняного виробництва належить до засобів контролювання внутрішніх цін. За попередніми результатами процесу переговорів щодо вступу до СОТ Україна збирається запровадити тарифну квоту на імпорт цукру-сирцю на рівні 260 тис. т (хоча деякі країни наполягали на 400 тис. т) з 2% ввізним митом. Поза квотою ввізне мито зменшиться до 50%. Більше того, Україна разом з іншими країнами-членами СОТ уже зараз може очікувати на подальші зміни в організації свого цукрового ринку у випадку успішного завершення Дохського раунду переговорів СОТ. Найбільш імовірно, що буде прийнята швейцарська формула⁴⁰ скорочення ввізного мита, що означатиме подальше різке скорочення мита на імпорт цукру (див. Таблицю 4.1).

Таблиця 4.1

Порівняння пропозицій ЄС, США та G-20 у сфері сільського господарства (доступ до ринків Дохського раунду переговорів СОТ)

Доступ до ринку	ЄС	США	G-20
Зниження ввізних мит	Рівень мита: 0–30% = 20% зменш. 30–60% = 30% зменш. 60–90% = 40% зменш. 90% + = 50% зменш.	Рівень мита: 0–20% = зменш. від 55% до 65% 20–40% = зменш. від 65% до 75% 40–60% = зменш. від 75% до 85% 60% + = зменш. від 85% до 90%	Рівень мита: 0–20% = 45% зменш. 20–50% = 55% зменш. 50–75% = 65% зменш. 75% + = 75% зменш.
Межа тарифу	100%	75%	100%
Чутливі продукти	Максимум 8% тариф. ліній	Максимум 1% тариф. ліній	–

Джерело: Agra Europe Weekly (2005).

Згідно з цими пропозиціями Україна (разом з іншими країнами) у подальшому може очікувати скорочення ввізних на цукор на 30—85%, тобто на ставку ввізного мита на цукор на рівні 38—27% після закінчення Дохського раунду переговорів та набуття членства в СОТ. Найбільш імовірно Україна буде вести переговори щодо цукру як щодо «чутливого» продукту для запобігання максимальних скорочень ввізного мита, але це вимагатиме створення нових тарифних квот для надання компенсації експортерам та гарантування доступу до ринку (Agra Europe Weekly, 2005). Це означає, що у випадку ставлення до цукру як до «чутливого» продукту від України будуть вимагати збільшення тарифної квоти на цукор (можливо до 400 тис. т).

Внутрішня підтримка

Сфера внутрішньої підтримки, напевно, є однією з найбільш суперечливих у переговорах між Україною та членами Робочої групи СОТ. Країни-члени

⁴⁰ Швейцарська формула означає, що більш високі тарифи скорочуються більше, ніж більш низькі.

COT згідно з положеннями Угоди про сільське господарство, що стосуються субсидування та внутрішньої підтримки, погодилися зменшити обсяг підтримки сільськогосподарських виробників та перейти до інструментів, які менше викривляють виробництво і торгівлю. У цілому Угода про сільське господарство поділяє підтримку сільськогосподарських виробників на дві широкі категорії: (i) підтримка, що не підлягає скороченню, та (ii) підтримка, що підлягає скороченню.

Інструменти підтримки першої категорії (що не підлягає скороченню) належать або до так званої «зеленої» скриньки, або до «блакитної» скриньки, або підпадають під так звану поправку «de minimis». Фундаментальною ознакою належності до цієї категорії є відсутність впливу на торгівлю та виробництво або вплив, який мінімально викривлює торгівлю та виробництво.⁴¹

«Зелена» скринька охоплює такі групи заходів підтримки:

- ✓ загальні послуги, такі як наукові дослідження, підготовка персоналу, дорадництво, інспекції, боротьба зі шкідниками та хворобами, маркетингові послуги та підтримка інфраструктури;
- ✓ платежі, що спрямовані безпосередню на підтримку доходів та не залежать від обсягу виробництва, схем страхування доходу та програм підтримки доходу; допомога в разі стихійного лиха, пенсійні програми та програми запобігання зношенню ресурсів, інвестиційна підтримка, екологічні програми, а також програми регіонального розвитку;
- ✓ державні резерви для забезпечення продовольчої безпеки;
- ✓ продовольча допомога.

«Блакитна» скринька охоплює програми з обмеження обсягів виробництва. Наприклад, виплати в ЄС, що компенсують фермерам втрати від відмови від обробляння певної частки орних земель, належать до заходів «блакитної» скриньки.

Саме в рамках «зеленої» скриньки Україна матиме величезні можливості підтримувати своє сільське господарство, оскільки, як уже було вище зазначено, заходи цієї скриньки не підлягають скороченню.

Поправка «de minimis» охоплює заходи підтримки, спрямованні на окремі види продукції. Кожен із них має складати незначну частку загальної вартості трансфертів виробникам (а саме, менше ніж, 5% величини вироб-

⁴¹ Для того, щоб заходи підтримки не підлягали скороченню, підтримка повинна надаватись через державні програми, що не включають трансферти від споживачів. Більше того, такі заходи підтримки не повинні стосуватися цінової підтримки виробників.

ництва в розвинутих країнах, та менше, ніж 10% у країнах, що розвиваються). У країнах, що розвиваються, категорія «de minimis» включає деякі інвестиційні субсидії, такі як субсидії по закупці факторів виробництва в сільському господарстві для бідних виробників, а також підтримку вирощування альтернативних до наркотичних культур для попередження виробництва наркотиків.

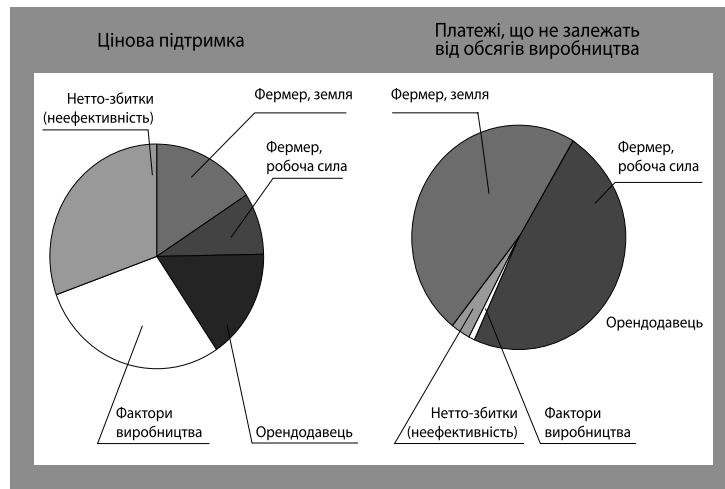


Рисунок 4.1

Хто виграє від підтримки сільського господарства? Цінова підтримка в порівнянні з платежами, що не залежать від обсягів виробництва
 Джерело: Tangermann (2002).

Заходи підтримки, що включаються до другої категорії, підлягають скороченню і належать до так званої «жовтої» скриньки. Основою для зобов'язань щодо скорочення таких заходів підтримки є показник сукупного виміру підтримки (СВП), який дорівнює сумарній вартості витрат на внутрішню підтримку, що підлягає скороченню, агрегованій по всій продукції та всім програмам. У разі перевищення зобов'язань щодо обсягу СВП будь-яка країна-член СОТ змушена зменшувати витрати на заходи «жовтої» скриньки до рівня, зафіксованого до 2000р. Кожна розвинута країна-член СОТ повинна була зменшити свій показник СВП у цілому на 20%, у той час як країни, що розвиваються, — на 13,3% до 2005р. Україна запропонувала взяти період із 1994 по 1996рр. за базовий для визначення СВП. Використання цього базового періоду означає, що СВП має становити 1,14 млрд. дол. США. Однак деякі члени робочої групи наполягають на тому, щоб за базовий був узятий період із 2000 по 2002рр., що означає СВП у розмірі 61 млн. дол. США. Українські посадовці заявляють, що 1,14 млрд. дол. США вже дуже мала сума підтримки сільського господарства в порівнянні з ін-

шими країнами, зокрема, ЄС та США. Однак емпіричні дослідження свідчать про те, що фермери в інших країнах отримують лише біля 40% субсидій, що виділяються на сільське господарство (див. фон Крамон-Таубадель С., Зоря С. (2004)). Це не є бажаним для України, якщо врахувати поточну обмеженість бюджетних коштів.

З іншого боку, більшу частину підтримки Україна надає у формі звільнення від сплати податків (див. Нів'євський (2006)), що не входять до розрахунку СВП.⁴² Отже, дискусія довкола 1,14 або 0,06 млрд. дол. США внутрішньої підтримки певною мірою штучна в тому сенсі, що незалежно від розміру, який буде зрештою зафіксовано, звільнення від сплати податків і надалі залишатиметься засобом надання значної підтримки. Правила СОТ вимагають переходу від податкових пільг до прямих бюджетних виплат, і Україна має забезпечити, щоб будь-які заходи підтримки сільського господарства, до яких вона буде вдаватись, належали до «зеленої» скриньки заходів до їх застосування.

Разом із тим, українським політикам потрібно усвідомити, що в разі успішного завершення Дохського раунду переговорів щодо СОТ Україні потрібно буде і надалі обмежувати розмір своєї «жовтої» скриньки, тобто обсяг СВП (див. Таблицю 4.2).

Таблиця 4.2

Порівняння пропозицій ЄС, США та G-20 у сфері сільського господарства (внутрішня підтримка) Дохського раунду переговорів СОТ

Доступ до ринку	ЄС	США	G-20
Зниження СВП («жовта» скринька)	70% для ЄС 60% для США	83% для СВП більше 25 млрд. дол. США 60% для СВП 12–25 млрд. дол. США 37% для СВП менш. від 12 млрд. дол. США	80% для СВП більше 25 млрд. дол. США 70% для СВП 15–25 млрд. дол. США 60% для СВП менш. від 15 млрд. дол. США
Зниження всіх заходів підтримки, які викривлюють торгівлю та виробництво («жовта» + «блакитна» + de minimis)	–	75% для обсягу більше 60 млрд. дол. США 53% для обсягу 10–60 млрд. дол. США 31% для обсягу менш. від 10 млрд. дол. США	80% для обсягу більше 60 млрд. дол. США 75% для обсягу 10–60 млрд. дол. США 70% для обсягу менш. від 10 млрд. дол. США
Обмеження на «блакитну» скриньку	5% – «але з певною гнучкістю у переговорах»	2,5%	–
De minimis	65% скорочення від теперішньої межі	50% скорочення від теперішньої межі	«зменшення» від теперішньої межі

Джерело: Agra Europe Weekly (2005).

⁴² Хоча податкові пільги аграрних підприємств не розглядаються угодами СОТ, це не стосується пільг з податку на додану вартість виробникам молока та м'яса в Україні. Вони створюють нерівні умови для імпортерів продукції тваринництва в Україну, які змушені платити ПДВ на імпорт. Інші деталі див. фон Крамон-Таубадель та Зоря (2001).

Експортні субсидії

Оскільки раніше Україна не вдавалась до експортних субсидій, вона не отримує дозволу використовувати їх у майбутньому.

Санітарні та фітосанітарні заходи

Угода про санітарні та фітосанітарні заходи (СФЗ), яку було укладено наприкінці Уругвайського раунду, спрямована на скорочення напруженості в торгівлі шляхом встановлення обмежень у застосуванні заходів захисту здоров'я та безпеки споживачів, які часто служать механізмом протекціонізму. Угода по СФЗ націлена на гармонізацію заходів, що застосовують країни-члени СОТ, та забезпечення їхньої прозорості й наукового обґрунтування.

Оскільки процедури перевірки на забруднення стають усе більш складними та точними, а споживачі в індустріальних країнах усе більш чутливими до питань якості харчових продуктів, існує певне занепокоєння, що СФЗ можуть призвести до «перегонів за досконалістю», коли індустріальні країни встановлюють дуже точні обмежувальні стандарти, які дуже важко контролювати та перевіряти в «малих» країнах, які не можуть дозволити собі інвестицій у необхідні для цього потужності (наприклад, персонал та лабораторії). У результаті під прикриттям захисту споживачів можуть бути встановлені нетарифні бар'єри.⁴³

З огляду на це, малі країни, такі як Україна, дуже зацікавлені в угоді про СФЗ, яка забезпечить прозорість та справедливість. У той же час, Україні необхідно робити всі можливі кроки для того, щоб проблеми з її продовольством, яке експортується, не викликали потреби в надмірних санітарних та фітосанітарних стандартах в інших країнах. Хоча витрати на побудову необхідної інфраструктури СФЗ в Україні високі,⁴⁴ фактично, вони досить низькі в порівнянні з потенційним економічним значенням торгівлі сільськогосподарською продукцією для України. Більше того, інвестиції у розвиток цієї потужності входять до категорії «зеленої» скриньки заходів підтримки сільського господарства. Вони представляють життєво необхідну підтримку розвитку сільського господарства Ук-

⁴³ Див. обговорення деяких із цих питань у Джослінга (Josling (2002)). Джослінг повідомляє, що поки що досвід із застосування механізму врегулювання суперечок стосовно СФЗ не дуже підбадьорює невеликі країни. Він повідомляє про 69 справ, які були ініційовані країнами з малою економікою. З них біля двох третин було порушено проти країн ОЕСР. Лише у 20% із цих 69 справ країни з малою економікою досягли своєї мети. Він пропонує, щоб країни з малими економіками об'єднали свої зусилля для консолідації обмежених ресурсів і щоб країнам з малою економікою було доступне фінансування для допомоги в адаптації СФЗ і, за необхідності, для ініціювання суперечок стосовно СФЗ.

⁴⁴ Про вартість інвестицій див. роботу Шулера (Schuler (2004)).

раїни, на яку не поширюються обмеження СОР. До того ж, таким країнам як Україна може надаватись суттєва міжнародна допомога для розвитку бази СФЗ у багатосторонньому та двосторонньому порядку.

Цей порядок та обмеження звуть свободу дій, яку мають українські аграрні політики. Членство в СОР дещо звужить коло інструментів, які можуть використовуватись. Однак при цьому важливо не забувати про ті вигоди, які Україна отримає у відповідь. Вигоди є такими (див. фон Крамон-Таубадель, С., Зоря, С. (2004)): членство в СОР надасть стимули та прискорить реформування аграрної політики України і зобов'яже її дотримуватись стабільної та прозорої аграрної політики. Це позитивно вплине на вітчизняні та іноземні інвестиції, які мають особливе значення для такого сектору, як сільське господарство, що потребує значних капітальних інвестицій. У результаті Україна, як член СОР, зможе швидше розвинути свій аграрний потенціал на благо всієї економіки.

Членство в СОР надасть Україні також право голосу в майбутніх дебатах довкола міжнародних правил здійснення аграрної політики та торгівлі сільськогосподарською продукцією. Маючи порівняльні переваги в сільському господарстві та статус «малої» країни-експортера таких основних сільськогосподарських продуктів помірної кліматичної зони як зерно та насіння олійних культур (а потенційно також продуктів тваринництва), Україні просто судилось стати членом Кейрнської групи. Як члену Кейрнської групи, Україні буде необхідно адаптувати та дотримуватись тих самих правил, які наразі керують міжнародними ринками сільськогосподарських товарів. Саме завдяки зусиллям Кейрнської групи на Уругвайському раунді вперше в історії (ГАТТ-) СОР було досягнуто значної згоди стосовно сільського господарства, і зараз багато надій покладається на те, що на Дохському раунді переговорів Кейрнська група стоятиме на аналогічних позиціях.

І нарешті, як член СОР, Україна зможе мати доступ до механізму СОР із врегулювання суперечок. Велике значення цього було доведене нещодавнім рішенням ЄС про введення імпорتنих квот на зерно. Якщо із членами СОР, такими як Канада та Сполучені Штати, ЄС був змушений проводити консультації з цього приводу, то з Україною не потрібно було радитись. У результаті Канада та США отримали фіксовані квоти на імпорту до ЄС, у той час як Україна змушена конкурувати з іншими експортерами за решту квот на основі принципу «хто перший прийшов, той і отримав».

Література

Agra Europe (2002): First draft WTO accord in December. Agra Europe London, November 29, p. EP/8.

Agra Europe (2005): New proposals revive Doha Round talks as Hong Kong beckons. Agra Europe London, October 14, p. EP/3.

Gaisford, J. & W. Kerr (2004): The Doha Round: A New Agreement on Agriculture? In: Burakovsky, I., L. Handrich and L. Hoffmann (eds.): Ukraine's WTO Accession: Challenge for Domestic Economic Reforms. Physica-Verlag Heidelberg, p. 197—209.

Josling, T. (2002): Can one make the SPS Agreement work for Small Economies? Paper presented at the Lewis-Beckford Memorial Lecture to the meeting of the Caribbean Agricultural Economics Society, Grenada, July 2002.

OECD (2000): Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2000. Paris.

Tangermann, S. (2002): Agrarmärkte und Agrarpolitik der USA und der EU: Konvergenz oder Divergenz? Lecture presented on the occasion of the academic celebration of 100th anniversary of Arthur Hanau's birth: Göttingen, December 6, 2002.

Schuler, P (2004): Implementation of WTO Regulatory Rules in Ukraine: Challenges and Opportunities. In: Burakovsky, I., L. Handrich & L. Hoffmann (eds.): Ukraine's WTO Accession: Challenge for Domestic Economic Reforms. Physica-Verlag Heidelberg, p. 85—99.

World Bank & OECD (2004): Achieving Ukraine's Agricultural Potential: Stimulating Agricultural Growth and Improving Rural Life. Organisation for Economic Co-operation and Development & the Environmentally and Socially Sustainable Development Unit, Europe and Central Asia Region, The World Bank.

Нів'євський, О. (2006). Бюджетна підтримка АПК. Консультативна робота ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP2. <http://ier.org.ua/papers_ur/agpp2_ur.pdf>

фон Крамон-Таубадель, Ш., Зоря, С. (2004): Наслідки вступу до СОТ для аграрної політики в Україні. Сільське господарство України — криза та відновлення: за ред. фон Крамона-Таубаделя, Ш., Дем'яненко, С., Куна, А., Київ, КНЕУ, стор. 6—16.

фон Крамон-Таубадель, Ш. (1999) Ринок цукру в Україні: вчора, сьогодні та завтра (у книзі «Трансформація сільського господарства України — широке поле» за ред. фон Крамон-Таубаделя Ш. та Л. Штріве). Київ: Фенікс, стор. 108—127.

фон Крамон-Таубадель, Ш. (2002) Скандал довкола нітрофену в Німеччині та безпечність харчових продуктів в Україні. Консультативна робота ІЕД S2, Київ.

фон Крамон-Таубадель, Ш. та С. Зоря. (2002) Приєднання до СОТ та аграрна політика в Україні (у книзі «Політика та розвиток сільського господарства в Україні» за ред. фон Крамон-Таубаделя Ш., С. Зорі та Л. Штріве). Київ: Альфа-принт, стор. 174—196.

Частина II: Земельні реформи та інвестиції

5. Ринок сільськогосподарської землі в Україні: дозволити чи заборонити?

Мета цього розділу, підготовленого в 2007р., — розвіяти окремі міфи щодо ринку сільськогосподарської землі та сприяти відкритій суспільній дискусії щодо необхідності його запровадження в Україні. В основу методології покладено незалежну експертну оцінку можливостей, які створюють повноцінно функціонуючий ринок сільськогосподарської землі, для розвитку галузі та підвищення добробуту сільських жителів, а також потенційних загроз, що можуть виникнути при цьому. У розділі розглянуті економічні, інституційні та юридичні аспекти ринку сільськогосподарської землі, зокрема її оренди. Основні питання включають роль земельного кадастру та реєстрації права власності на землю, забезпечення інформації щодо операцій із сільськогосподарською землею, роль держави в здійсненні моніторингу та контролю використання сільськогосподарської землі. На основі порівняльного аналізу позитивних та негативних аспектів існування вільного ринку землі наприкінці роботи надані рекомендації щодо відміни мораторію на продаж земель.

Сергій Дем'яненко,
Київський національний економічний університет ім. Вадима Гетьмана,
Київ

Вступ

Починаючи з моменту проголошення незалежності України в 1991р., у країні тривають дискусії стосовно доцільності запровадження повноцінного ринку сільськогосподарської землі, зокрема, можливості її купівлі-продажу. Мораторій на купівлю-продаж сільськогосподарської землі був запроваджений чинним Земельним кодексом України до 1 січня 2005р., а потім продовжений до 1 січня 2007р.⁴⁵ Сьогодні знову в суспільстві точаться дискусії щодо доцільності запровадження повноцінного ринку сільськогосподарської землі. На цю тему сказано і написано вже досить багато (фон Крамон-Таубадел та Штріве, 2001; Меєрс та ін., 2005, стор. 53—81; Калининчик, 2002; Кулинич, 2006). Мета цієї роботи — розв'язати окремі міфи і некоректності щодо функціонування ринку землі сільськогосподарського призначення та сприяти відкритій суспільній дискусії щодо необхідності його запровадження в Україні. В основу методології статті покладено незалежну експертну оцінку можливостей, які створюють повноцінно функціонуючий ринок сільськогосподарської землі, для розвитку галузі та підвищення добробуту сільських жителів, а також потенційних загроз, що можуть виникнути при цьому.

У роботі розглянуто економічні, інституційні та юридичні аспекти функціонування ринку сільськогосподарської землі, зокрема її оренди. У першій частині розкрито суть земельної реформи, як основної складової аграрних перетворень, на основі міжнародного досвіду. Питання оренди сільськогосподарської землі в Україні як важливого елемента формування земельного ринку розглядаються в наступній частині роботи. Далі проаналізовані можливості та загрози, що можуть виникнути в процесі функціонування ринку сільськогосподарської землі. Потім у роботі висвітлені інституційні та юридичні аспекти формування і функціонування ринку сільськогосподарської землі, зокрема, проблеми розмежування функцій ведення земельного кадастру та реєстрації прав на землю, інформаційного забезпечення операцій на ринку землі, ролі держави в моніторингу та контролі за використанням сільськогосподарської землі. У висновках узагальнено основні ідеї і пропозиції, викладені в попередніх частинах.

Чи потрібен Україні повноцінний ринок сільськогосподарської землі?

Питання земельної власності та використання землі сільськогосподар-

⁴⁵ Земельний кодекс України із змінами і доповненнями, внесеними Законами України, ст. 15 Перехідних положень.

ського призначення були завжди головними в аграрному розвитку, та й роль сільського господарства в історії економічного розвитку людства є визначальною. Підвищення продуктивності й ефективності сільського господарства створює можливості для розвитку всіх інших галузей економіки і, найперше, промисловості. Майже всі країни світу проходили етапи земельної трансформації, починаючи від Стародавньої Греції у VI столітті до н.е. і закінчуючи сучасними земельними реформами в постсоціалістичних країнах кінця XX — початку XXI століть. Досвід здійснення земельної реформи в різних країнах світу засвідчує, що її основними цілями, як правило, були: становлення демократії у суспільстві; зниження рівня конфліктів між землевласниками і селянами; створення класу дрібних землевласників (Тума, 1965, стор. 4).

При цьому земельна реформа може мати два напрямки (стадії): перший — це покращання соціальних умов життя селян та їхніх доходів, другий — підвищення продуктивності землі через її ефективніше використання (Тума, 1965, стор. 240).

Першу стадію, тобто період фрагментації і розподілу землі серед селян, реформа вже пройшла. На жаль, вона супроводжувалась не покращанням, а погіршенням соціальних умов життя селян та їхніх доходів. Однак це було пов'язано не стільки із земельною реформою, скільки з трансформаційними процесами становлення ринкової економіки в країні. Наступним кроком у здійсненні земельної реформи має стати підвищення продуктивності землі через її краще використання, чому й повинен сприяти ринок землі. Звичайно ж, тут мова має йти про комплекс питань, пов'язаних із розвитком економіки країни в цілому, зокрема, про макроекономічну стабільність, судову систему, що забезпечує умови виконання контрактів і входження в ринок нових підприємств (Rozelle та Swinnen, 2004, стор. 404—456).

Загалом, саме з метою покращання використання землі здійснювалася земельна реформа в Україні. Однак на сьогодні склалася парадоксальна ситуація в сільському господарстві України щодо його продуктивності, яка майже втричі нижча від продуктивності в країнах Західної Європи та Північної Америки. Якщо середня врожайність зернових культур і продуктивність корів в Україні складає 2,5—3,0 т, відповідно на гектар і на корову, то в розвинених країнах ці показники становлять 7—8 т У науковій літературі неодноразово наголошувалося на проблемі зниження родючості українських чорноземів, щорічних втратах гумусу. Зокрема зазначається, що в Україні щорічні втрати гумусу через мінералізацію та ерозію ґрунтів досягають 32—33 млн. т, а це майже 2 млрд. дол. США збитків (Саблук, 2006, стор. 5). Так на сьогодні з 30 млн. га ріллі третина є еродована, половина

переушільнена, майже 4 млн. га є кислими, 2 млн. га — солонцюватими, не менше 6 млн. га — перезволожені, ще більше є посушливих, понад 50% ріллі мають середній бідний поживний режим унаслідок втрати гумусу (Кисіль та Медведєв, 2006, стор. 24—25). Крім цього, втрачаються цінні меліоровані угіддя (близько 6 млн. га) — осушувані і зрошувані землі, погіршується фосфорний режим ґрунту в результаті невнесення відповідних добрив. Величезною проблемою є недостатнє внесення органічних добрив унаслідок зменшення поголів'я великої рогатої худоби і свиней. Найчастіше саме такі умови є причиною неефективності ведення сільського господарства. Близько 40—50 т органіки разом із поживними речовинами мінеральних добрив вноситься в ґрунт фермерами Європи. Таким чином, основним завданням аграрної реформи в Україні є створення власника на землі, який би дбав про неї, як селянин дбає про свою присадибну ділянку. Звідси і виникнення українського фермерства як альтернативи колгоспам і радгоспам, що повернуло сільське господарство до еволюційного шляху розвитку, який ніколи не переривався в Європі та Північній Америці (Дем'яненко, 2006, стор. 223—233).

У більшості випадків міжнародний досвід показав, що приватна власність на землю є найбільш ефективною формою власності на землю. За окремими винятками в силу природних чи політичних чинників (наприклад, Нідерланди чи Ізраїль), сільське господарство розвинутих країн базується на приватній власності на землю, ринковій економіці й чіткій системі гарантування прав суб'єктів господарювання (закони, судова система). На жаль, для здійснення другої стадії реформ необхідно мати вільний ринок землі; в Україні часто наводиться некоректна інформація щодо власності на землю та її використання в інших країнах. Так, окремі політики й економісти наводять приклад Ізраїлю, де земля знаходиться у власності держави. Але вони не враховують той чинник, що ця країна постійно знаходиться в стані війни, пов'язаної саме з територіальними проблемами, і відсутність приватної власності на сільськогосподарські землі тут продиктована не економічними, а політичними чинниками. Наводиться приклад США, де 40% земель знаходиться в державній власності. При цьому не уточнюється, що йдеться про землі національних парків, лісів, гір, полігонів, а не сільськогосподарські землі, 99% яких знаходиться в приватній власності. Це стосується й інших країн, зокрема Норвегії чи Нідерландів, де не уточнюється, що власність держави на окремі ділянки земель сільськогосподарського призначення в них пов'язана з природними чинниками. Зокрема, землі Нідерландів знаходяться нижче від рівня моря, і держава має вкладати значні кошти для будівництва дамб та інших захисних споруд. Звичайно ж, відвойована в моря земля передається в оренду, щоб хоча б частково компенсувати витрати на капіталовкладення.

Одна з робіт Світового банку вивчає земельні реформи в колишніх соціалістичних країнах Східної і Центральної Європи. За цими даними Україна посідає далеко не перші позиції. Оцінюючи ефективність функціонування ринку сільськогосподарської землі, слід виходити із базових принципів ринкової економіки, які можна звести до приватної власності на землю та можливості вільної купівлі-продажу землі. Саме виходячи з цих принципів, Світовий банк провів своє дослідження (Lermon та ін., 2002, стор. 79-84). Оцінювалися програма і стратегія приватизації землі, стратегія розміщення землі та законодавчі умови обміну правами власності на землю. Зокрема, оцінка здійснювалася за такими напрямками: а) передача сільськогосподарської землі в приватну власність громадянам країни шляхом реституції землі або шляхом її розподілу серед людей, що на ній працюють; б) можливість купівлі-продажу землі або тільки її оренди; в) існуючі правові умови обміну правами власності на землю; г) приватизація землі шляхом видачі земельних сертифікатів або державних актів на право власності на неї. Оцінка здійснювалася шляхом розрахунку відповідних коефіцієнтів та визначення сумарного комплексного індексу земельної політики. До сукупності країн, що досліджувалися, входили: Азербайджан, Албанія, Білорусь, Болгарія, Вірменія, Грузія, Естонія, Латвія, Литва, Казахстан, Молдова, Киргизія, Росія, Румунія, Польща, Таджикистан, Туркменістан, Чехія, Словаччина, Україна, Угорщина, Узбекистан. Найвищий індекс (10) отримали Угорщина і Румунія, а найнижчий — Узбекистан і Білорусь (відповідно 0,6 і 1,3). Україна зайняла 15 місце серед 22 країн, що досліджувалися, отримавши сукупний індекс 6,7. Як наслідок, прямі іноземні інвестиції в сільське господарство України станом на перше січня 2004р. склали всього 4,3 дол. США на га, тоді як у Словенії — 35,4, Чехії — 42,7, Латвії — 53,3, Естонії — 69,8 дол. США на га. В усіх цих країнах існує ринок сільськогосподарської землі, а в Латвії та Естонії — з вільним доступом іноземців до купівлі землі (Гайдуцкий, 2005, стор. 125—131).

Базуючись на наведеній оцінці стану земельної реформи та ринку сільськогосподарської землі для досить великої сукупності країн, можна порівняти політику в цій сфері в Україні та інших країнах. Порівняння показало, що затягування з проведенням земельної реформи в Україні стримує аграрну реформу взагалі, не дає можливості повноцінно задіяти ринкові механізми стимулювання розвитку сільського господарства, залучення інвестицій до галузі як основного чинника її відновлення і підйому.

Причини стримування земельної реформи сьогодні носять скоріше не економічний, а політичний характер, зокрема це стосується мораторію на продаж сільськогосподарських земель. Усі погодяться з тим, що будинок без даху не може вважатися повноцінним будинком. Ринок землі, що базується

виключно на можливості її оренди без права придбання у власність, не може створити повноцінного господаря на землі, що і було однією з основних цілей аграрної реформи. Неможливо зупинитися на півдорозі, якщо ми хочемо, щоб у сільському господарстві запрацювали ринкові механізми. Більше того, ми вважаємо, що в перспективі сільськогосподарську землю в Україні повинні мати право купувати й іноземці (Деем'яненко, 2002; Меєрс та ін., 2005). Це є закономірним розвитком земельних відносин і європейської інтеграції України. Звичайно ж, при цьому мають існувати певні законодавчі обмеження, зокрема, стосовно пріоритетного права українських громадян і, найперше тих, хто проживає в сільській місцевості та працює в сільському господарстві. Зокрема, Україна могла б використати приклад законодавчого регулювання купівлі сільськогосподарських земель іноземцями в Польщі (Третяк, 2003, стор. 62—65).

Оренда сільськогосподарської землі

Ринок сільськогосподарської землі складається з двох частин — ринку її купівлі-продажу та ринку оренди. Без компоненту оренди загальний принцип його функціонування — перехід землі від неефективних виробників до ефективних — не працюватиме.

Сьогодні товарне сільськогосподарське виробництво в Україні в основному базується на оренді землі. Однак з боку власників і держави відсутній контроль за використанням цієї землі. Відсутні також необхідні агрохімічні лабораторії для визначення стану і родючості землі до і після терміну її оренди. Відповідно, у договорах оренди не фіксуються ці показники. У зв'язку з цим відсутні будь-які санкції до непорядних орендарів, що внаслідок своєї діяльності погіршують стан земельних угідь. У Таблиці 5.1 наведена інформація щодо оренди сільськогосподарської землі в Україні станом на перше січня 2006р. З 22,9 млн. га сільськогосподарських угідь, які використовували сільськогосподарські підприємства, вони орендували 19,9 млн. га або 88,1 %. Досвід інших країн засвідчує, що купівля-продаж землі не є головним елементом земельного ринку. Так за даними Лермона, Ксакі й Федера (Lermon та ін., 2002, стор. 64—66), прозорість і безпека операцій з оренди землі є навіть важливішим чинником для забезпечення продуктивності й ефективності аграрного виробництва, ніж юридичні права власності на землю. Досвід країн із розвинутою економікою засвідчує, що значна кількість сільськогосподарських виробників у цих країнах є орендарями, а не власниками землі. Зокрема у Бельгії, Франції, Німеччині орендується понад 60 % сільськогосподарських земель, а загалом у 15 країнах Європейського Союзу — 40 %, у Канаді — 30 %, у США — лише одна третина земель, що обробляються, перебуває у власності фермерів, 55 %

земель — це змішана форма використання, і 10 % земель використовується фермерами, які не володіють нею.

Продуктивність та ефективність сільського господарства залежить також від розмірів земельної площі, що обробляється одним сільськогосподарським виробником. У європейських країнах, де ефективно функціонує земельний ринок, існують чіткі та прозорі правила використання (оренди) землі, і фермери в середньому обробляють 40 га сільськогосподарських угідь (фермери, що орендують більше, ніж 30% землі, яку обробляють) та в середньому 18 га (фермери, що орендують менше 30 % землі). Аналогічна тенденція спостерігається і в інших країнах (Lermon та ін., 2002, стор. 66). В Україні ж спостерігається парадоксальна ситуація, коли виникають орендні підприємства, що орендують десятки та сотні тисяч гектарів землі. Це не нормальне явище, яке не працює на користь розвитку ринку сільськогосподарської землі в країні та посилює існуючу монополію на ринку оренди сільськогосподарської землі в Україні (Меєрс та ін., 2005). Крім того, це стримує розвиток фермерства в Україні, адже фермери не можуть конкурувати з великими компаніями-орендарями. Разом із тим саме фермери зацікавлені в розвитку сільської місцевості, сіл, де вони та їхні сім'ї проживають. Великі компанії-орендарі можуть вийти з аграрного бізнесу за несприятливих для них умов (наприклад, податкових), залишивши селян-землевласників наодинці з їхніми проблемами.

Таблиця 5.1

Оренда сільськогосподарської землі аграрними підприємствами в Україні (станом на 1.01.06)

№ п/п	Показники	Всього	з них:		
			Господарські товариства	Приватні	Фермерські*
1.	Всього угідь, тис. га	22588,3	10877,2	3861	7634
2.	З них орендованих, тис. га	19908,3	10362,4	3779	3241
3.	Частка орендованих земель, %	88,1	95,3	97,9	42,5
	Частка орендованих земель, що належать пенсіонерам, %	52,0			
4.	Кількість договорів оренди, тис. од.	4560,1	2371,7	885,7	615,6
5.	З них питома вага строком, %:				
	1–3 роки	10,0			
	4–5 років	62,2			
	5–10 років	14,7			
	Понад 10 років	3,6			
6.	Кількість засновників підприємств, чол.	269028	141215	6822	44312
7.	Кількість засновників на одне підприємство, чол.	12,7	18,0	1,9	1,0
8.	Площа землі засновників підприємств, тис. га	5071	406	29,5	4393
9.	Середній розмір земельної частки засновників підприємств, га	5,2	2,9	4,3	10,0
10.	Кількість сільськогосподарських підприємств, од.	57877	7849	3643	44312

№ п/п	Показники	Всього	з них:		
			Господарські товариства	Приватні	Фермерські*
11.	Кількість громадян, що мають право на земельну частку (пай), чол.	6913495	X	X	X
12.	Кількість громадян, що отримали земельні сертифікати, чол.	6794999	X	X	X
	Зареєстровано переходів права на земельну частку (пай), од.	1052639			
	З них питома вага, %: успадкування дарування продажу обміну	89,5 9,0 1,3 0,2			
13.	Кількість виданих державних актів на право власності на земельну ділянку, од.	5673168	X	X	X
14.	Частка виданих державних актів до земельних сертифікатів, %	83,5	X	X	X
15.	Нараховано згідно з договорами оренди, тис. грн.	2275514	X	X	X
16.	Фактична орендна плата за гектар землі, грн.	114,30	X	X	X
17.	Частка виплаченої орендної плати грошми, %	14	X	X	X
18.	Частка виплаченої орендної плати продукцією, %	80	X	X	X
19.	Частка виплаченої орендної плати послугами, %	6	x	x	X

Джерело: Статистичний збірник «Сільське господарство України 2005», Державний комітет статистики України. — Київ, 2006.; Форма 50 с/г за 2005р.; Оперативна інформація Міністерства аграрної політики і Державного комітету із земельних ресурсів України; власні розрахунки.

Примітка: * У категорії господарств «фермерські» відображені також зареєстровані фермерські господарства на базі колишніх КСП.

На сьогодні в Україні єдиним індикатором ринкової вартості землі може слугувати рівень орендної плати, яку виплачують орендарі власникам землі. Якщо виходити з того, що середній рівень орендної плати за один гектар сільськогосподарських угідь становив у 2005р. приблизно 114 грн., а середній банківський процент по кредитах 16,2 % річних (за відсутності іпотечного та довгострокового кредитування), річний рівень інфляції — 10,3 %, то вартість гектара землі за найпростішими розрахунками становитиме приблизно 2000 грн. $(114 / (0,162 - 0,103))$.⁴⁶ Звичайно ж, це середні дані, на які не можна орієнтуватися. Наприклад, в Одеській області, де фермери спеціалізуються на овочівництві, і землі є досить продуктивними,

⁴⁶ Припускаючи нескінченний період та постійні щорічні рентні платежі, ми отримуємо спрощену формулу розрахунку теперішньої вартості довічної ренти: $PV=C/r$ (див. Ross-Westferfield-Jaffe, 2002, с. 82). Нормативна грошова оцінка орної землі в Україні на 1.01.06 складає 9526 грн.

орендна плата сягає 1000 грн. за га ріллі, і тоді вже земля тут коштує близько 17 тис. грн.

Важливим елементом ринку оренди сільськогосподарської землі є рівень конкуренції на ньому. Так, окремі дослідження впливу конкуренції на розмір орендної плати засвідчують, що з розвитком конкуренції на ринку оренди землі рівень орендної плати значно зростає (приблизно на 50 % у розрізі всіх областей України), при цьому максимальний рівень орендної плати в 2,5 раза перевищує її мінімальний рівень (Кун та Дем'яненко, 2004).

Іншим важливим чинником, що впливає на рівень орендної плати, а відповідно і на ціну землі, є операційні витрати, пов'язані з оформленням орендних відносин. Вони пов'язані з пошуком землі для оренди, домовленостями про термін, орендну плату та інші складові договору оренди, укладання угоди оренди, послуги нотаріуса. Розмір цих операційних витрат залежить від стану та умов функціонування ринку оренди землі, розвитку інфраструктури, зокрема наявної інформації про земельні площі для оренди, мережі нотаріальних контор і цін на послуги нотаріуса. Чим менше розвинутий ринок оренди, тим вищі операційні витрати на здійснення орендних угод і, відповідно, тим нижча орендна плата за землю. Якщо до цього ще додати нестабільність українського законодавства, відсутність інших елементів ринкової інфраструктури, таких як довготермінове кредитування та високі процентні ставки за короткотермінові кредити, страхування врожаю, ф'ючерсний та форвардний ринки, нормально функціонуючий спотовий ринок та біржова торгівля сільськогосподарською продукцією, то стає зрозумілим, чому в Україні такий низький рівень орендної плати за сільськогосподарську землю, яка у 18—20 разів нижча в порівнянні з країнами Європейського Союзу. Усе це пов'язано з ризиками, які виникають при орендних відносинах та знижують доходи орендаря.

Можливості та загрози, що можуть виникнути внаслідок повноцінного функціонування ринку сільськогосподарської землі

Збільшення родючості ґрунтів та інвестиції в землю є ключовим чинником розвитку сільськогосподарського сектору, підвищення його продуктивності та ефективності. Приклад розвинутих країн засвідчує, що повноцінний ринок сільськогосподарської землі є необхідною умовою розвитку аграрного сектору для цього. Досвід минулого століття переконливо довів, що тільки приватна власність на землю і ринкова економіка є ефек-

тивними у забезпеченні підвищення родючості землі. Суспільне використання землі у формі колгоспів і радгоспів виявилось не здатним забезпечити підвищення родючості землі і необхідний рівень її продуктивності (незважаючи на досить значні капіталовкладення в сільське господарство, Радянський Союз хронічно мав значно нижчі показники його продуктивності, порівняно з розвинутими капіталістичними країнами і, починаючи з 1963р., постійно імпортував зерно та продукти харчування). Таким чином, аграрна реформа була покликана відновити приватну власність на землю як невід'ємну складову ринкового механізму, де вартість землі формується під дією комплексу економічних чинників — рівня інфляції, банківських процентів за кредити, рівня цін на сільськогосподарську продукцію та матеріально-технічні ресурси для аграрного виробництва, прибутку, що отримують сільськогосподарські виробники на гектар, умов функціонування ринку землі та можливостей безперешкодно проводити операції з землею (купівля-продаж та оренда). З іншого боку, існує зворотний зв'язок переліченими чинниками економічної системи та вартістю землі, що впливає на можливості здійснення оренди сільськогосподарськими підприємствами та розміщення інших основних виробничих ресурсів. Тому для розбудови продуктивного і конкурентного сільського господарства потрібен повноцінно функціонуючий ринок сільськогосподарської землі (фон Крамон-Таубадел та Штріве, 2001).

Враховуючи те, що основною перешкодою для введення повноцінного ринку сільськогосподарської землі є існуючий мораторій на її купівлю-продаж, у Таблиці 5.2 зроблена спроба узагальнити можливі наслідки його відміни або продовження. Так, відміна мораторію і запровадження повноцінного ринку сільськогосподарської землі стимулюватиме прискорення прийняття необхідних законодавчих актів та забезпечення стабільності й законності у використанні землі, а продовження мораторію законсервує існуючу ситуацію з незаконним відчуженням земель за тіньовими схемами та тяганину зі створення необхідної законодавчої бази, яку Верховна Рада України так і не спромоглася прийняти протягом останніх п'яти років після прийняття діючого Земельного кодексу України. З початком функціонування ринку сільськогосподарської землі її вартість почне зростати за рахунок встановлення прозорих схем на цьому ринку. Звичайно ж, на зростання вартості землі вплине і підвищення ефективності ведення сільського господарства. З іншого боку, за умов продовження мораторію зростання вартості землі штучно стримуватиметься, а селяни, які прийняли рішення щодо продажу землі за тіньовими схемами, що діють сьогодні, втрачатимуть свій дохід. Сьогодні в Україні існує декілька схем відчуження сільськогосподарських земель: шляхом укладання договору оренди з викупом після відміни мораторію; шляхом укладання довірнос-

тей, що уповноважують інших осіб відчужувати землю; укладання попередніх договорів відповідно до статті 635 Цивільного кодексу України щодо передачі права на відчуження землі на майбутнє (Кулинич, 2006). Крім цього, поширення набуває схема переведення товарних сільськогосподарських земель у категорію земель для ведення особистого селянського господарства. Робиться це тому, що землі селянських господарств простіше перевести в інші категорії земель, зокрема вивести їх з категорії «сільськогосподарські землі» та використовувати за іншим цільовим призначенням, зокрема, під забудову. Найширшого розповсюдження така схема відчуження сільськогосподарських земель набула в Київській області, де активно іде забудова котеджів навколо Києва (Богута та Слесарчук, 2006).

Складовою ринку сільськогосподарської землі є й можливість отримання іпотечних кредитів під заставу земельної ділянки. В Україні на початковій стадії функціонування ринку сільськогосподарської землі цей вид кредитування навряд чи набуде широкого розповсюдження, адже заставляти товарну сільськогосподарську землю зможуть лише засновники сільськогосподарських підприємств і фермери, як власники землі. Таких земель в Україні є приблизно 5 млн. га (Таблиця 5.1). Однак іпотечне кредитування під заставу сільськогосподарської землі буде динамічно розвиватися покращить доступ до довгострокових кредитів у сільському господарстві України.

Ринок сільськогосподарської землі створить умови для концентрації землі та створення раціональних розмірів землекористування, а також сприятиме зростанню орендної плати за землю на противагу існуючій на сьогодні дрібній земельній власності та низькій орендній платі за землю (фон Крамон-Таубадел та Штріве, 2001). З іншого боку, за функціонування земельного ринку люди, які бажають продати землю, зокрема пенсіонери, що не в змозі її обробляти та не мають спадкоємців, матимуть можливість отримати значні кошти до свого сімейного бюджету. За даними Держкомзему України станом на початок 2006р. 24 тис. громадян цієї категорії вже померли, і їхня земля перейшла у власність держави (Кулинич, 2006). Навряд чи такий стан речей можна вважати справедливим. З кожним днем продовження мораторію кількість таких людей і, відповідно, несправедливість буде зростати. За окремими дослідженнями 15 % власників сільськогосподарської землі — це пенсіонери-одиначки, у яких немає спадкоємців, а 30 % власників сільськогосподарських земель проживає у містах (правонаступники, як правило, діти селян-землевласників). Загалом, 52 % земель, переданих в оренду, належить пенсіонерам (Таблиця 5.1). Крім цього, наростає тенденція повернення земельних паїв державі людьми, які не бачать перспектив подальшого їх використання. Свої дії

вони пояснюють тим, що їм, як землевласникам, не надають державних субсидій на компенсацію вартості комунальних платежів, у них немає коштів на оформлення державних актів на право приватної власності на землю, їх землю ніхто не бере в оренду. Слід зазначити, що не всі громадяни, що одержали право на отримання земельних сертифікатів, їх отримали, а ще менша кількість людей отримує державні акти на право власності на землю (Таблиця 5.1). Концентрація ж землі у ефективних землевласників забезпечить підвищення продуктивності й ефективності її використання та родючості. За умов зростання вартості землі та орендної плати утворюватимуться раціональні за розмірами землекористування на основі власної та орендованої землі.

Таблиця 5.2

Можливі наслідки відміни або продовження мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарської землі

Відміна мораторію і запровадження повноцінного ринку сільськогосподарської землі	Продовження мораторію
Прискорене прийняття необхідних законодавчих актів та забезпечення стабільності й законності у використанні землі	Затягування прийняття необхідних законодавчих актів, продовження існування чорного ринку сільськогосподарської землі та спекулятивних операцій із землею
Зростання вартості землі та її капіталізація	Низька вартість землі та втрати селян, що пов'язані з існуючими тінювими схемами продажу землі за низької ціни на неї
Можливість іпотечного кредитування під заставу землі	Відсутність можливості отримання довгострокових кредитів під заставу землі
Концентрація землі та створення раціональних розмірів землекористування, зростання орендної плати за землю	Дрібна земельна власність та великомасштабна оренда землі за низької орендної плати
Можливість продажу землі та отримання значних коштів людьми похилого віку, що не мають спадкоємців	Неможливість реалізувати право продажу землі людьми похилого віку, що не мають спадкоємців
Підвищення продуктивності та ефективності використання землі ефективними землевласниками	Ведення сільського господарства в основному на орендованих землях, зниження родючості ґрунту та втрати гумусу
Зниження чисельності працівників сільського господарства за рахунок зростання продуктивності праці. Створення середнього класу на селі	Продовження існування прихованого безробіття на селі та стримання переходу селян до інших сфер діяльності
Здійснення інституційних та структурних змін в аграрному секторі економіки	Консервація існуючої аграрної структури
Стимулювання розвитку несільськогосподарської діяльності на селі, сільської економіки загалом та сільських громад	Дрібнотоварне ведення сільського господарства населенням та стагнація розвитку сільської економіки і місцевого самоврядування

Це приведе до підвищення продуктивності праці в сільському господарстві та скорочення чисельності працівників у галузі при збільшенні доходів тих, хто залишився працювати — фермерів, найманих працівників, власників, менеджерів та спеціалістів великих товарних аграрних підприємств. Таким чином, виникнуть умови зростання доходів у працівників га-

лузі, формування середнього класу на селі та збільшення надходжень до місцевих бюджетів. З іншого боку, виникне необхідність у перекваліфікації частини вивільнених із сільського господарства працівників для роботи в інших сферах економіки, та прискоряться міграційні процеси. Однак це не є негативним явищем, адже враховуючи низьку економічну активність населення на селі та низький рівень розвитку сільської економіки необхідно розвивати несільськогосподарську діяльність у сільській місцевості, що має супроводжуватися відповідними інституційними змінами, починаючи від рівня сільської ради і закінчуючи національним рівнем. Продовження мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарської землі консервуватиме ведення сільського господарства в основному на орендованих землях, існування прихованого безробіття на селі, дрібнотоварного сільськогосподарського виробництва, відсутність інституційних і структурних змін у галузі, стримуватиме розвиток несільськогосподарської діяльності та розвиток сільських територій і місцевого самоврядування. Негативним аспектом мораторію є непідконтрольність державі операцій із сільськогосподарською землею, що породжує самозахват земель.

Разом із цим потрібно враховувати й потенційні загрози, що можуть виникнути з введенням повноцінного ринку сільськогосподарської землі, та запровадити відповідні заходи для запобігання цим загрозам. Однією з таких загроз є можливість значної концентрації землі у власності однієї чи декількох осіб. Формально для уникнення цієї загрози існує норма Земельного кодексу України, де вказується, що максимальна площа сільськогосподарських земель у володінні громадян чи юридичних осіб до 1 січня 2010р. не може перевищувати 100 га (п. 13 розділу X. Перехідні положення). Однак, на наш погляд, потрібна постійно діюча норма, що обмежуватиме розмір приватного володіння сільськогосподарськими землями. Яким має бути це обмеження — 100, 500, 1000 га, чи воно має виражатися в питомій вазі землі, що може знаходитися в приватній власності однієї особи в межах певної території, потрібно встановити в регіональному розрізі з урахуванням землезабезпечення у відповідних регіонах, адже рівень землезабезпечення і умови ведення сільського господарства, наприклад, у Закарпатській і Херсонській областях, значно відрізняються.

Іншою загрозою може бути відчуження землі кредиторами при неповерненні іпотечних кредитів під заставу земельної ділянки. Однак як показує світовий досвід, таких випадків на практиці дуже мало. Банку власне не потрібна земля, йому потрібно повернути гроші, витрачені на кредитування під заставу землі. Зробити це можна лише у випадку ефективного використання землі, тобто шляхом застосування сучасних технологій виробництва продукції та менеджменту. Тому при видачі кредиту банк буде орієнтуватися саме на ці чинники землекористування. Відчуження зе-

мельної ділянки та її перепродаж іншій юридичній чи фізичній особі розглядається як крайній випадок.

До загроз також можна віднести втрату можливостей отримання майбутнього доходу від земельної власності тими людьми, що продадуть її, а також потенційні втрати від зростання вартості землі в довгостроковій перспективі. Тому селян-власників землі потрібно інформувати про ці можливості, щоб вони могли приймати виважені рішення на основі повної інформації та можливих альтернатив.

Інституційні та юридичні аспекти формування і функціонування ринку сільськогосподарської землі

Для того, щоб завершити процес приватизації і забезпечити нормальне функціонування ринку землі в майбутньому, в Україні потрібно розробити інституційну базу функціонування ринку землі, яка б визначала інституційні засади продажу та володіння землею. Важливими аспектами цієї інституційної програми мають бути: а) кадастровий моніторинг, б) планування використання земельних ресурсів у рамках відповідного законодавства, в) реєстрація прав власності на землю, г) реєстрація застав та інших зобов'язань, пов'язаних із власністю на землю, д) вирішення конфліктів; е) іпотека землі.

Законодавча база, що регулює ринок землі в Україні, складається з Цивільного кодексу України та Земельного кодексу України. Ця законодавча база є достатньою для функціонування ринку землі несільськогосподарського призначення. Однак питання ринку сільськогосподарської землі вимагають окремого законодавчого забезпечення. Цю прогалину в законодавстві і мають закрити закони «Про державний земельний кадастр» та «Про ринок земель». Метою останнього закону має бути перш за все правове забезпечення умов первинного відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення, тобто первинного ринку землі, а звідси — захист прав селян-землевласників, а також запобігання високій концентрації і монополії щодо сільськогосподарських земель.

Необхідно розрізняти два важливі елементи: кадастр і реєстр земельних ділянок. Завданням кадастру є опис фізичних характеристик земельних ділянок. Він складається із карти і реєстру земельних ділянок, де фіксуються ці характеристики. На сьогоднішній день кадастри ведуться за допомогою методів географічної інформаційної системи (ГІС). Реєстр земельних ділянок складається з метою опису правового статусу земельної ділянки. Це означає, що записуються колишній і теперішній власники земельної ділянки. Крім того, також фіксуються й інші права, такі як, наприклад, право

третьої сторони користуватися дорогою, що проходить по земельній ділянці. Крім того, у реєстрі також реєструється застава.

Інформація, що міститься в одній системі, може відобразитися в іншій. Наприклад, власник земельної ділянки може згадуватися в кадастрі, але реєстр залишається документом, який описує правовий статус ділянки. Реєстр, у свою чергу, може містити копії карт і описові частини кадастру. Однак саме реєстр, а не кадастр земельних ділянок, підтверджує належність права власності та інших прав на землю тій чи іншій особі.

Інституційні рамки, в які ці два елементи вмонтовані, можуть мати різні форми залежно від традицій і важливості певних конституційних і правових принципів. Однак форма інституційних рамок ринку землі є не винятково правовою справою, а й має важливі економічні наслідки для розвитку села.

По-перше, має бути забезпечена ефективність і прозорість обміну правами власності. У багатьох країнах, що мають недостатньо розвинуту систему інституцій, власники капіталу страждають від занадто високого рівня бюрократизму. Відкриття нової справи, подача заявки на отримання кредиту чи продаж власності завжди вимагають не тільки багато часу, а й залучення великої кількості державних службовців, виплати хабарів, що інколи складають половину річної заробітної плати. Це також стосується й укладання угод на ринку землі та означає, що для забезпечення функціонування ринку землі процедури повинні бути якомога простими.

Наступним важливим моментом є гарантія і надійність права власності на землю. Якщо землевласник не може швидко і надійно довести (підтвердити) своє право власності на земельну ділянку, йому буде дуже важко продати або здати в оренду цю ділянку чи використати її як заставу. Відсутність гарантії прав власності призведе до збільшення операційних витрат у формі премії за ризик при укладанні земельних угод, а це, у свою чергу, призведе до зниження ціни на землю. Хоча це звучить іронічно, саме занепокоєння українських політиків низькими цінами на землю є однією з причин накладання мораторію на її продаж. Якщо держава є одночасно і брокером, і землевласником, конфлікт інтересів призведе до ненадійності прав власності за умови відсутності контролю з боку судових структур.

У той час як з одного боку система буде найефективнішою за умови, коли моніторинг земельних відносин здійснюватиметься однією організацією, з іншого — гарантія і надійність права власності краще забезпечуються, коли залучено кілька конституційних органів. Однак компроміс може бути знайдений, якщо взяти до уваги той факт, що системи стримування та противаг вимагають прямого втручання не всіх конституційних органів, а по-

требують лише взаємного контролю. І останнє, гарантія прав громадян оскаржувати адміністративні рішення в судовому порядку на справедливих засадах є ефективним способом контролю за зловживанням службовим становищем (Дем'яненко та ін., 2003).

В Україні після введення в дію нового Земельного кодексу, прийнятого Верховною Радою в кінці 2001р., виникли суперечки між Міністерством юстиції України і Державним комітетом України із земельних ресурсів стосовно питання, яка із цих структур повинна займатися реєстрацією прав власності на землю. Дискусії з цього питання не завершилися протягом останніх декількох років (Дем'яненко та ін., 2003; Меєрс та ін., 2005, стор. 70). Доводяться, з одного боку, переваги формування єдиного органу, який би займався кадастром і реєстрацією, а з іншого — цей підхід критикується і пропонується закріпити ці функції за різними організаціями. У 2006р. Кабінет Міністрів України прийняв два розпорядження: «Про відокремлення функцій ведення земельного кадастру від функцій державного реєстру прав на земельну і неземельну нерухомість» від 16.05.06р. і «Про передачу цілісного майнового комплексу державного підприємства «Центр державного земельного кадастру при Державному комітеті України із земельних ресурсів» до сфери управління Мін'юсту» від 26.05.06р. N 295—р. Однак для того, щоб ці розпорядження реалізувати, необхідно внести зміни до Закону України «Про державний реєстр речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» у частині покладання функцій державного реєстру на Міністерство юстиції.

Висновки

1. Ринок сільськогосподарської землі є необхідним атрибутом ринкових відносин та засобом підвищення ефективності ведення сільського господарства. Підтвердження цього — багатовіковий досвід аграрного розвитку всіх країн світу. Саме з метою покращання використання землі, підвищення її родючості та продуктивності здійснювалася аграрна і земельна реформи в Україні кінця ХХ століття. Тому логічним завершенням земельної реформи має стати створення повноцінно функціонуючого ринку сільськогосподарської землі.
2. Мораторій на купівлю-продаж сільськогосподарської землі в Україні ґрунтується не на економічних, а на політичних чинниках. З точки зору економіки мораторій є досить шкідливим. Він не стримує операції з купівлі сільськогосподарської землі, а породжує тіньовий ринок. Внаслідок цього втрачають: селяни-власники землі, які отримують значно нижчу ціну за свою землю, порівняно з умовами відкритого ринку; держава, в особі місцевих органів влади і місцевих бюджетів, від несплати податків за опера-

ції з сільськогосподарською землею; сільськогосподарські виробники та аграрне виробництво загалом від неможливості залучити землю в економічний оборот та отримання іпотечних кредитів; селяни-власники землі, які передають її в оренду та отримують занижену орендну плату за землю.

3. За відсутності прозорого ринку сільськогосподарської землі в Україні існує декілька схем тіньового відчуження цієї категорії земель, зокрема: шляхом укладання договору оренди з викупом після відміни мораторію; шляхом укладання довіреностей, що уповноважують інших осіб відчужувати землю; укладання попередніх договорів відповідно до статті 635 Цивільного кодексу України щодо передачі права на відчуження землі на майбутнє. Крім того, розповсюдження набуває схема переведення товарних сільськогосподарських земель у категорію земель для ведення селянського господарства. Робиться це тому, що землі селянських господарств простіше перевести в інші категорії земель, зокрема вивести їх з категорії «сільськогосподарські землі» та використовувати за іншим цільовим призначенням, зокрема для забудови.

4. Мораторій на купівлю-продаж сільськогосподарської землі порушує конституційні права селян-землевласників вільно розпоряджатися своєю власністю. Зростає кількість померлих пенсіонерів, що не мали спадкоємців і земля яких перейшла у власність держави. Питома вага цієї категорії селян-землевласників у загальній площі сільськогосподарських земель складає близько 15 %. Наростає тенденція повернення земельних паїв державі людьми, що не бачать перспектив їх подальшого використання. Зокрема свої дії вони пояснюють тим, що їм, як землевласникам, не надають державних субсидій на компенсацію вартості комунальних платежів, у них немає коштів на оформлення державних актів на право приватної власності на землю, їхню землю ніхто не бере в оренду.

5. Оренда сільськогосподарських земель є важливим елементом ринку цього виду земель. Із загальної кількості землі в обробітку сільськогосподарськими підприємствами вони орендують понад 88 % землі. Однак за відсутності ринку сільськогосподарської землі, що повноцінно функціонує, орендна плата за землю в Україні є досить низькою і складає приблизно 114 грн. за га. З цієї суми лише 14 % виплачується грішми, а решта 86 % — продукцією та послугами. Низька орендна плата за землю впливає на зниження ціни землі. Крім того, частина сільськогосподарських земель взагалі не використовується, тому що відсутній попит на неї з боку орендарів. Іншою крайністю є існування орендарів, які орендують десятки тисяч гектарів землі по всій Україні. Цим стримується розвиток фермерства, адже фермери не можуть конкурувати з великими компаніями-орендарями.

6. Паралельно з відміною мораторію на купівлю-продаж сільськогосподарської землі потрібно продовжувати створювати інституційну й законодавчу бази регулювання земельного ринку. Нагальним питанням є прийняття законів України «Про державний земельний кадастр» та «Про ринок земель». Метою останнього закону має бути перш за все правове забезпечення умов первинного відчуження земельних ділянок сільськогосподарського призначення для захисту прав селян-землевласників, а також запобігання високій концентрації і монополізму у володінні сільськогосподарськими землями.

7. Держава має забезпечити створення єдиної системи реєстрації прав власності на землю і правову єдність земельної ділянки й розміщених на ній будівель, споруд та насаджень та інших об'єктів власності, які на ній розташовані; здійснення моніторингу земельного кадастру; доступ до електронної інформації про наявність земель для оренди та продажу всім охочим отримати таку інформацію. Крім того, держава має сприяти створенню системи моніторингу та контролю оренди землі, зокрема, складу і родючості ґрунту до і після терміну оренди державними та приватними агрохімічними лабораторіями. Якраз у напрямку дотримання чинного земельного законодавства, зокрема Конституції України і Земельного кодексу, законів України та інших нормативних документів, і мають концентрувати свої зусилля держава, судова система, політики та громадські організації.

Література

Lermon Z., C. Csaki and G. Feder. Land Policy and Evolving Farm Structures in Transition Countries. Policy Research Working Paper 2794. The World Bank Development Research Group, Rural Development, February 2002.

Ross S., R. Westerfield, and J. Jaffe (2002). Corporate Finance. McGraw-Hill Higher Education, p. 82.

Rozelle, S. and J. Swinnen. Success and failure of reform: Insights from the transition of agriculture. Journal of Economic Literature, Vol. XLII, 2004, pp. 404—45.

Tuma E. Twenty-six centuries of agrarian reform. A comparative analysis. University of California Press, Berkeley and Los Angeles, Cambridge University Press, London, England, 1965.

Богута Н. та С. Слесарчук. Чорнозем на чорном ринку. Експерт-Україна, № 10, 16—22 октября 2006р., стор. 58—64.

Дем'яненко С. Аграрна реформа в Україні: генезис, процес та перспективи. Теорія і практика розвитку АПК. Матеріали міжнародного науково-практичного форуму. Том 1. Львівський державний аграрний університет, Львів, 2006.

Дем'яненко С., Дж. Шуманн та А. Кун. Інституційні аспекти розвитку ринку землі в Україні. Консультативна робота ІЕД Т17, Київ, грудень 2003р.

Дем'яненко С. Іпотечне кредитування під заставу сільськогосподарської землі: досвід Німеччини та можливості застосування в Україні. Економіка АПК, №10, 2002.

Дем'яненко С. Ринок сільськогосподарської землі в Україні. (В. Меєрс, С. Дем'яненко, Т. Джонсон та Сергій Зоря «Зміна фокуса аграрної політики та розвитку села в Україні: висновки та перспективи для руху вперед»). — К.: КНЕУ, 2005.

Гайдуцький А. Інвестиційна привабливість ринку землі в Україні. Економіка АПК, № 8, 2005, стор. 125—131.

Калинчик Н. Раз!, Два!, Три! Земля продана ... АПК-Інформ, 24.06.02, <http://www.apk-inform.com/>

Кисіль В. та В.Медведев. Земля не вибачає прорахунків. Агробізнес сьогодні, № 1—2 (087), 2006, стор. 24—25.

Кулинич П. Капкан земельного мораторію. Тиждень правовий (Legal Weekly), № 2, 3 серпня 2006р.

Кулинич П. Регулювання ринку сільськогосподарських земель: ідеї та законопроекти. Земельне право України, № 3, 2006, стор. 41—42.

Кун А. та С. Дем'яненко. Забезпечення конкуренції на ринку оренди землі. Сільське господарство України: криза та відновлення / За редакцією фон Крамона-Таубаделя Ш., С. Дем'яненка та А. Куна. — К.: КНЕУ, 2004. — стор. 84—92.

Саблук П. Становлення аграрної політики в Україні. Економіка АПК, № 1, 2006, стор. 5.

Третьяк А. Шляхи регулювання ринку землі. Вісник аграрної науки, № 10, 2003, стор. 62—65.

фон Крамон-Таубадел Ш. та Л. Штрівє. Ринок сільськогосподарської землі в Україні. Консультативна робота ІЕД Q4, Київ, липень 2001р.

6. Правові та інституційні аспекти ринку земель сільськогосподарського призначення в Україні

Ця робота була виконана у 2007р. на замовлення Державного комітету України із земельних ресурсів та Секретаріату Президента України. Хоча Україна вирішила запровадити багатофункціональну систему земельного кадастру та державний реєстр прав нерухомого майна як уніфіковану систему Європейського стилю рік тому, інститути державної адміністрації досі сперечаються, чи є життєздатною система, яка поєднує кадастр з реєстром. У цій роботі ми доводимо, що це не є головним елементом успіху та описуємо усі складові, які є необхідними для систем кадастру та реєстру, що визнані важливими для ефективного функціонування системи багатьма національними урядами та міжнародними організаціями незалежно від їхнього дизайну. Ця робота показує, що політичний вибір щодо заснування та організації систем кадастру та реєстру має бути оснований на бажаному майбутньому системи: доцільності, надійності, оптимізації витрат та безпеці.

Максим Федорченко та Олексій Янов
ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», Київ

Вступ

Дискусії щодо ринку землі загалом та ринку сільськогосподарських земель зокрема тривають в Україні з часу проголошення приватної власності на землю. Земельний кодекс України 2001р., що визначає основні засади функціонування земельного ринку, не використовувався для регулювання ринку с/г землі, оскільки одночасно із ухваленням Кодексу був ухвалений мораторій на відчуження земель сільськогосподарського призначення. Спочатку мораторій встановлювався до 1 січня 2005р., після чого його продовжили до 1 січня 2007р.⁴⁷, а пізніше — до 1 січня 2008р. Результати виборів до Верховної Ради України 2002 та 2006рр., які засвідчили втрату комуністами і соціалістами підтримки населення, створили можливість запровадження вже найближчим часом повноцінного ринку землі с/г призначення.⁴⁸ Отже, останній рік дії мораторію — це той самий момент, коли треба ухвалити основні політичні рішення щодо організації ринку землі, який потребує не лише дозволу на функціонування, але й потужної організаційно-правової інфраструктури.

Український досвід перехідного періоду свідчить, що будь-яка реформа, яка залежить від людського фактору, зазнає додаткових ризиків. Відповідно, створення системи земельного ринку як сукупності добре збалансованих інституцій та адекватного й стабільного правового режиму є надзвичайно важливим завданням. Така система лежить в основі успішного ринку с/г землі, який, у свою чергу, є наріжним каменем національної економіки.

Мета цієї роботи — долучитись до дискусії щодо ринку земель с/г призначення як ключового елемента ринкових перетворень. У рамках цієї роботи ми проводимо незалежний аналіз інституціональних та правових аспектів функціонування ринку землі та пропонуємо рекомендації щодо заходів, які необхідно вжити вже найближчим часом.

Основні функції кадастрової та реєстраційної систем

Функції багатофункціонального кадастру і системи реєстрації землі

Значення землі в сучасному світі надзвичайно велике. Земля є «основним джерелом достатку» і в той же час обмеженим ресурсом. Це вимагає особливого ставлення до цього ресурсу.

⁴⁷ Був короткий період часу — з 31 грудня 2006р. до 13 січня 2007р. — коли мораторій не діяв.

⁴⁸ Щодо постійних законодавчих ініціатив цих партій із подальшої пролонгації мораторію дивись розділ «Коментарі Центру до законопроектів» на www.myland.org.ua

Земельний ринок у розвинутих країнах забезпечує високий ВВП та процвітання. За даними Європейської економічної комісії ООН (ЄЕК ООН) щонайменше 20% ВВП розвинутих країн надходить із ринку землі (і він є внутрішньою частиною ринку нерухомості).⁴⁹

Земля є багатоаспектним явищем, що має багато властивостей: вона і об'єкт матеріального світу, і територіальна основа людської діяльності, економічний актив і фактор виробництва, об'єкт різноманітних прав, чинник духовного життя нації і фактор національної єдності.

Земля (міська, сільська) і невід'ємний від неї ринок нерухомості мають високу економічну цінність. Реалізація цієї цінності здійснюється шляхом залучення землі до ринкового обігу, у першу чергу у вигляді застави під кредити та позики. Залучення землі до обігу вимагає формалізації прав власності на землю.

Значення формалізації прав власності на землю найкращим чином пояснив економіст Ернандо де Сото (Перу). У своїй книзі «Загадка капіталу або чому капіталізм працює тільки на Заході» він прогнозує, що в наступні 150 років до 25 найбільш розвинутих країн світу швидше за все приєднаються ті країни, що розвиваються або мають перехідну економіку, які створюватимуть систему прав власності, що захищатиметься законом, а не ті, які зосереджуватимуть свої зусилля на протекціонізмі вітчизняної промисловості за допомогою застарілої економічної політики.

Така позиція обґрунтовується тим, що нерухома власність є мертвим капіталом, якщо не має можливості запровадити обіг цієї власності. Таким чином, країни з перехідною економікою, які передали у власність приватних осіб житловий фонд, земельні ресурси, майно колишніх державних підприємств, але не створили системи формалізації та обігу прав на це майно, фактично вивели з економічного обігу активи вартістю в сотні мільярдів доларів. Це істотно перешкоджає інвестиціям та змушує державу підтримувати мінімальні стандарти життя значної частини населення за рахунок субсидій та дотацій з державного бюджету. Наповнення бюджету здійснюється за рахунок податкових надходжень, отже, держава змушена застосовувати несприятливу для бізнесу податкову політику, яка веде до тінізації економіки та відтоку національного капіталу в більш сприятливі юрисдикції. Така економіка є надзвичайно ризикованою та характеризується повільними темпами зростання. Зростання такої економіки зазвичай відбувається в найменш контрольованих державою секторах (у першу чергу, у її тіньовому секторі). Відповідно, держава не має можливості опо-

⁴⁹ Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles. ECE/HBP/140, Geneva: UN, 2005, стор.29.

даткувати не контрольовану нею діяльність і змушена здійснювати зростаючий податковий та адміністративний тиск на легальні сектори економіки. Тому зростання таких економік не приводить до покращення стандартів життя населення, адже держава практично не може розподіляти ВВП через державний бюджет. Крім того, вилучення з ринкового обігу нерухомої власності, якою володіє майже кожен громадянин (квартира, будинок, земельна ділянка), обмежує споживання та уповільнює розвиток малого і середнього бізнесу, що є надзвичайно важливим джерелом формування національного добробуту. За неофіційними даними однієї з українських промислово-фінансових груп, її витрати на податки не перевищують 1% обороту групи, тому що існує можливість мінімізації податків у межах групи. Малі та середні підприємці такої можливості не мають, тому вони відіграють більшу роль у формуванні добробуту населення.

Точка зору де Сото сьогодні вважається загальноприйнятою, і уряди багатьох країн та міжнародні організації визнають її ключовою для економічного процвітання та ефективного подолання бідності. Так, на першому, другому та третьому форумах Консультативної групи з питань нерухомості ЄЕК ООН у Римі ця точка зору рішуче підтримувалась представниками європейських країн, а під егідою ООН була створена спеціальна група радників «Правової підтримки бідних», яка допомагатиме країнам, що розвиваються, створювати систему прав власності. ООН у Богорській декларації 1996р. підкреслила, що «формалізація прав на землю, що є невід'ємним компонентом ефективної кадастрової системи, є надзвичайно важливим фактором сталого економічного розвитку та управління природними ресурсами як у міській, так і в сільській місцевості».

Під системою прав власності слід розуміти сукупність таких елементів: засоби ідентифікації та опису землі та нерухомості (кадастр); засоби формалізації (підтвердження, атестація) прав на землю та нерухомість (реєстр прав); засоби обігу прав (ринок землі чи ринок нерухомості); фінансові установи та фінансові інструменти (банки, кредитні спілки, іпотека та іпотечні облігації); органи захисту цих прав та розгляду суперечок (судова система).

Вирішального значення в першу чергу набувають два елементи цієї системи — кадастр і реєстр прав, тому що саме ці елементи надають можливість перетворити землю на капітал, придатний для обігу на ринку. У країнах з перехідною економікою ці елементи зазвичай відсутні або недорозвинені. Ринок без кадастру і реєстру прав не може працювати, тому що торгувати безпосередньо землею та нерухомістю неможливо, їхній обіг здійснюється у вигляді обігу прав; суд, у свою чергу, не може захищати права, про наявність яких може заявити необмежене коло осіб.

Зміст кадастру залежить від того, що він безпосередньо описує. Історично кадастри виникли вже в прадавніх суспільствах, понад 2000 років тому, здебільшого як інструменти фіскальної політики держави та фіксації трансакцій із земельними ділянками.⁵⁰ З розвитком суспільства функції кадастрів також розвивалися. Розвиток цих функцій привів до того, що сьогодні у світі існує два взаємопов'язаних інструменти менеджменту земельних ресурсів: земельні кадастри (або кадастри нерухомості) та реєстри (системи реєстрації) прав.

Кадастри здебільшого фокусуються на фізичних властивостях землі (форма, розмір, координати, межі ділянки, якість ґрунту, грошова оцінка, забруднення, наявні споруди, водні об'єкти, насадження), а системи реєстрації прав — на її правових характеристиках (права на ділянку, вимоги щодо неї третіх осіб, приватні та державні обмеження).⁵¹

Зрозуміло, що і кадастри, і реєстраційні системи стосуються одних і тих же об'єктів; відповідно, ці дві системи можуть містити певний обсяг однакової інформації щодо ділянок (здебільшого це кадастровий номер, ім'я власника та план ділянки). У той же час кадастр має охоплювати всю територію країни,⁵² а реєстраційна система може стосуватися лише тих об'єктів, які знаходяться або спроможні знаходитись в обігу на ринку (виключені з обігу землі, державні землі можуть бути незареєстровані в системі; відсутність реєстрації сама по собі виключає їх обіг).

У деяких країнах відбувається поєднання реєстраційної системи і кадастру в єдину систему, у інших вони існують паралельно і підпорядковуються різним державним органам. У Швеції, Фінляндії, Італії, Нідерландах, на Кіпрі, у Чехії, Грузії кадастр і реєстр прав утворюють єдину (об'єднану) систему, у той час як в Австрії, Хорватії, Данії, Франції, Німеччині, Греції та Ірландії ведення кадастру і реєстру доручено різним установам (двокомпонентна система). Румунія, Норвегія та Ісландія наразі здійснюють об'єднання кадастру і реєстру прав під керівництвом однієї установи. Намагання України створити об'єднану систему виявилися безуспішними, і на цей момент країна пробує запровадити двокомпонентну систему.

У той же час слід пам'ятати, що кадастр і реєстраційна система мають принципові відмінності. Кадастр містить опис об'єкту фізичного світу — земельної ділянки (та приєднаних до неї будівель, насаджень тощо).

⁵⁰ International federation of Surveyors (FIG): The FIG statement on the cadastre (ISBN 0—644—4533—1) Frederiksberg, Denmark, FIG Office, 1995. Publication No.11/1995; Кадастр—2014. Пункт 1.1.С. FIG; Larsson, G. Land Registration and Cadastral Systems: Tools for land information and management. Longman Scientific and Technical, Essex, England, 1991. ISBN 0—582—08952—2.

⁵¹ Guidelines on Real Property Units and Identifiers. New York and Geneva, UN, 2004, стор.2.

⁵² Кадастр—2014. FIG.

Вирішальними параметрами, які фіксує кадастр, є місцезнаходження об'єкту (координати, адреса) та його межі. Виокремлення об'єкту серед інших здійснюється за допомогою різноманітних ідентифікаторів (ім'я, номер, індекс), які є неповторними на всій території держави та унеможливають ототожнення різних об'єктів.⁵³ Таким чином, кадастр є базою даних, яка містить опис і сукупність ознак об'єктів нерухомості та виокремлює кожен об'єкт з-поміж усіх інших за допомогою спеціального номеру (ідентифікатора).

Існування в сучасному світі такого явища як «право власності на землю» веде до того, що всі об'єкти нерухомості, у тому числі земельні ділянки, будинки, дерева тощо мають одну надзвичайно важливу ознаку, яка перетворює в принципі однорідні об'єкти на абсолютно різнорідні. Йдеться про належність об'єкту певній особі. Можна сказати, що саме існування прав різних осіб на окремі частини земної поверхні вимагає виділення із загального масиву земель окремих ділянок. Саме права різних осіб утворюють межі ділянок, які мають вирішальне значення для функціонування ринкової економіки, що розвивається завдяки економічному ефекту від обміну прав на майно. Для відтворення цього феномену застосовується реєстраційна система.

Реєстраційна система фіксує різноманітні юридичні права щодо описаних у кадастрі об'єктів, тобто зосереджує свою увагу на правовій стороні нерухомості. У першу чергу фіксується право власності; далі система збирає дані про права «нижчого рівня» (сервітути, застави, оренди) та про переходи, зміну, припинення прав.

Ці дві системи можуть існувати паралельно, але відсутність однієї з них (або їх обох) робить неможливим функціонування ринку землі зокрема та ринку нерухомості в цілому. Це зумовлено тим, що кадастр забезпечує впевненість у тому, який саме об'єкт є предметом трансакції, а реєстраційна система забезпечує впевненість у тому, що трансакцію здійснює повноважна сторона.

Таким чином, кадастр визначає фізичні (реальні) межі майна різних власників, а реєстраційна система визначає юридичні межі такого майна. Як зазначив професор Йо Хенссен (Jo Henssen), кадастр відповідає на питання «де» і «скільки» власності знаходиться, а реєстр — на питання «хто» і «на підставі чого» володіє цією власністю.⁵⁴

У сучасному світі існує стійка тенденція поєднання в кадастрах різноманітної інформації та використання таких кадастрів для вирішення широ-

⁵³ Guidelines on Real Property Units and Identifiers. New York and Geneva, UN, 2004.

⁵⁴ Кадастр—2014; FIG.

кого кола завдань. Такі кадастри отримали назву багатофункціональних,⁵⁵ тобто їх інформація використовується для цілей обліку земель, їхнього використання, оподаткування, оцінки, консолідації, відновлення, планування території, моніторингу довкілля тощо. Відповідно, кадастр збагачується новими показниками об'єктів і дозволяє вирішувати ширше коло завдань. До того ж, поступове накопичення різноманітних даних у межах однієї системи, одиницею обліку якої є земельна ділянка (як територіальна основа будь-яких видів діяльності), значно поліпшує адміністрування цих даних та здешевлює функціонування та підтримання системи. Багатофункціональна кадастрова та реєстраційна система створює нові можливості, що підвищує значення та вартість пов'язаних із землею даних за рахунок їхньої обробки, а також надає можливості для їхнього широкого застосування як на внутрішньому, так і на міжнародному ринках.⁵⁶

Цей багатофункціональний підхід сповідує і Україна, тому що дані державного земельного кадастру є основою для кадастрів інших природних ресурсів.⁵⁷

Існують приклади звуження функцій кадастру до суто фіскальних функцій. Як правило, таке звуження рано чи пізно приводить до реформування кадастру з метою його універсалізації. Так, кадастр Франції, започаткований Наполеоном Бонапартом, принципи формування якого стали взірцем для кадастрів таких країн як Австрія і Німеччина, поступово зосередився на одній — фіскальній — функції. По суті, у кадастрі фіксували не тільки об'єкти матеріального світу як об'єкти оподаткування, а й власників цих об'єктів як платників податків. Відповідно, кадастр перетворився на звіт даних про платників податків. Він виявився малоприслужним для обслуговування обігу прав на нерухому власність; тому у Франції застосовувалась процедура перевірки чистоти титулу, тобто права власності, (як і у США) з метою збору доказів, що продавець нерухомості справді є її справжнім і законним власником.

Система реєстрації прав також може виконувати кілька функцій. Зафіксувавши в перший раз права на той чи інший об'єкт, ця система створює можливість обігу цих прав, а також їх обтяження іншими, меншими за обсягом, правами. Так, право власності може бути обтяжене іпотекою, сервітутом, орендою. Надійна фіксація права власності та похідних від нього прав збільшує впевненість сторін ринкових операцій та передбачуваність їхніх

⁵⁵ Guidelines on Real Property Units and Identifiers. New York and Geneva, UN, 2004, стор.3; Кадастр—2014.

⁵⁶ Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles. ECE/HBP/140. Geneva: UN, 2005, стор.31

⁵⁷ Земельний кодекс України, стаття 193.

результатів. У цілому ж це покращує інвестиційний клімат. У документах Робочої групи з питань управління земельними ресурсами ЄЕК ООН (WPLA UNECE) зазначається, що «жодна країна не може підтримувати стабільність у межах своїх кордонів або економічний розвиток у світовому контексті, якщо вона не має політики щодо прав на землю, спрямованої на підтримку впевненості громадян, комерційних підприємств та уряду... Країни, що процвітають, підтримують широке та гарантоване право приватної власності на землю як основу соціально-економічної політики.»⁵⁸

Розмірковуючи над багатофункціональністю кадастру та реєстру, можна дійти висновку, що поєднання багатофункціонального кадастру та багатофункціонального реєстру в одній системі також може мати місце. Нова система містить такий великий обсяг інформації та дозволяє вирішувати таке широке коло завдань, що кваліфікується як нове явище — земельно-інформаційна система (ЗІС). Таке поєднання не є чимось новим — у рамках ЄС створено проект EULIS — European Land Information System (Європейська земельно-інформаційна система). Ця система, що запрацювала у 2006р., об'єднала в режимі реального часу кадастрово-інформаційні системи Швеції, Нідерландів, Литви, Англії, Уельсу та Норвегії. У ній міститься інформація про 1,5 млн. квадратних кілометрів земної поверхні та 39 млн. об'єктів нерухомості. За рік діяльності система зареєструвала 2,5 млн. іпотек та 5,6 млн. трансакцій із нерухомістю. Наразі до учасників EULIS долучилися Австрія, Фінляндія, Шотландія та Ірландія. Додамо, що перетворення традиційного кадастру на земельно-інформаційну систему передбачається фахівцями як логічна еволюція і має відбутися у найближчі десятиліття.

Згадування лише про одну додаткову функцію реєстраційних систем — функцію фіксації іпотек — дозволяє стверджувати, що багатофункціональна реєстраційна система є запорукою економічного успіху держави. Наприклад, безліч коштів, яка циркулює в економіці Іспанії завдяки іпотечам, становить 56% ВВП країни,⁵⁹ а в Данії цей показник сягає 60—70% ВВП. Загалом іпотечні активи країн ЄС у 2004р. склали 40% сукупного ВВП цих країн.⁶⁰ Наш аналіз даних ВВП кількох країн Європи свідчить про певний зв'язок між рівнем ВВП країни та активністю ринку іпотечних активів. Таблиця, наведена нижче, пропонує огляд окремих показників.

Найкращим чином відображає поєднане функціонування кадастру та реєстраційної системи така ідеальна ситуація: поряд розташовані дві ділянки, які належать різним власникам. Кадастр гарантує, що ці ділянки

⁵⁸ UNECE WPLA. *Social and Economic Benefits of Good Land Administration*. — New York and Geneva, UN, 2006.

⁵⁹ *Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles*. ECE/HBP/140. — Geneva: UN, 2005. — p.28.

⁶⁰ EU Commission *Green Paper on Mortgage Market*.

знаходяться у певному місці (місцезнаходження визначається за допомогою просторових координат), мають певну форму і площу та є дотичними. Кадастр також підтверджує, що ділянки дійсно мають спільну межу — нескінченно тонку площину, яка розділяє володіння різних осіб, — не накладаються одна на одну і не мають між собою ніяких зазорів. Ідентифікація ділянок здійснюється за допомогою унікального номеру, а відтворення їхнього образу — на кадастровому плані та на індексній карті.⁶¹ Реєстраційна система гарантує, що власниками ділянок із відповідними номерами є певні особи. Вона також фіксує права третіх осіб та переходу права власності на ділянки. У випадку виникнення суперечки дані реєстраційної системи є беззастережним доказом прав на ділянку. Якщо ж система помилилася, держава як гарант достовірності та надійності системи відшкодовує постраждалому збитки.

Таблиця 6.1

Європейські країни, відсортовані за величиною ВВП (2004) та даними площі та населення

	Країна	Площа, тис.кв.км	% до площі України	Населення, млн.	% до населення України	ВВП, млрд. дол. США	% до ВВП України	Вартість ринку іпотечних облігацій, млрд. євро
1	Німеччина	357	0,56	82	1,71	2163,826	8,41	208,694
2	Франція	551	0,87	62	1,29	1651,518	6,42	44,351
3	В.Британія	241	0,38	60	1,25	1649,315	6,41	0
4	Італія	301	0,48	58	1,21	1497,075	5,82	0
5	Іспанія	505	0,80	41	0,85	909,982	3,54	25,266
6	Польща	312	0,50	38	0,79	438,480	1,71	н/д
7	Швеція	450	0,71	9	0,19	258,356	1,004	70,906
8	Україна	630	1	48	1	257,176	1	н/д ⁶²

Джерело: М. Федорченко, О. Янов та інші. Шляхи підвищення ефективності управління земельними ресурсами на місцевому рівні. — К.: ІРЦ «Реформування земельних відносин в Україні», 2005. — стор. 13. Дані щодо ринку іпотечних облігацій — European Mortgage Federation. Mortgage Banks and Mortgage Bond in Europe. 4th edition. 2003.

Можливі варіанти

Хоча суть кадастру та реєстраційної системи в усіх країнах, де вони існують, можна звести до базових окреслених вище функцій, не існує двох країн, де ці системи працюють однаково. Кадастр та реєстраційна система

⁶¹ Кадастровий план відтворює одну ділянку, її форму і об'єкти, розташовані на ній, а також зони спеціального правового режиму (публічні та приватні обмеження, сервітути).

⁶² Ринку іпотечних цінних паперів в Україні, здається, ще не працює. Загальна вартість іпотечних кредитів у 2006 році сягнула 24 млрд. грн. (4,75 млрд. дол. США) — дані Української національної іпотечної асоціації.

є частиною національної суспільної інфраструктури⁶³ і формувалися під впливом тих самих чинників, під впливом яких формувалися нації. Відповідно, у світі існує певне розмаїття кадастрів та реєстраційних систем. Якщо кадастри здебільшого різняться за обсягом інформації та переліком виконуваних функцій, то реєстраційні системи мають більш суттєві розбіжності.

Розмаїття реєстраційних систем можна звести до двох основних видів; у межах кожного з видів також можливо виокремити підвиди (національні варіанти першого чи другого виду).

Перший вид реєстраційної системи — система реєстрації прав (титулів) — передбачає фіксацію даних про права на земельні ділянки. На підставі передбаченого законом кола документів (угоди, рішення компетентних органів), фактів (давність володіння), подій (спадкування) реєстратор фіксує права і правовласника та видає документ, який і набуває статусу єдиного беззаперечного доказу права на земельну ділянку. Жоден інший документ не є доказом прав на ділянку. Від особи, зазначеної у такому документі, жодна інша особа не може вимагати нерухомість, зазначену в ньому. Держава гарантує, що дані системи є надійними та беззаперечними. На випадок помилки або злочину з боку реєстратора держава формує страховий фонд для відшкодування збитків потерпілим від таких помилок або злочинів.⁶⁴

Ця система отримала найбільше поширення в країнах континентальної Європи, і тому її часто називають «центральноєвропейська» (інша назва — титульна). Вона передбачає охоплення усієї території держави, хоча в деяких випадках реєстрація відбувається поступово, у міру здійснення трансакцій із власністю (тоді цю систему називають системою Торренса).

Головним документом центральноєвропейських реєстраційних систем є поземельна книга. Назва «поземельна» пояснюється тим, що в цій книзі є окрема сторінка на кожен ділянку («землю»), тобто облік ведеться в прив'язці до земельних ділянок (як і кадастрова реєстрація). На цій же сторінці фіксуються дані про права на ділянку, власників прав та їх перехід. Як правило, одиницею обліку в поземельних книгах є саме земельна ділянка, але можуть реєструватися і окремі квартири в багатоквартирному будинку, а також будинки, зведені на орендованих ділянках.⁶⁵ Поземельна книга відкрита для публічного доступу (з певними обмеженнями).

⁶³ Guidelines on Real Property Units and Identifiers. New York and Geneva, UN, 2004, стр. 3; Klaus Deininger. Land Policies for Growth and Poverty Reduction, a Worldbank Research Report, Oxford Press, 2003.

⁶⁴ Guidelines on Real Property Units and Identifiers. — New York and Geneva, UN, 2004, стр. 20.

⁶⁵ Никонов П.Н. та Н.Н. Журавский. Недвижимость, кадастр и мировые системы регистрации прав на недвижимое имущество. Аналитический обзор. СПб.: Роза мира, 2006, 180 стр. Ми будемо застосовувати аналогічний підхід.

Формування такої системи потребує значних капітальних вкладень на первинному етапі. Масштабність вкладень пояснюється в першу чергу необхідністю створити систему опису та ідентифікації нерухомості (кадастр). Забезпечити їх можуть лише державні інвестиції; подальше функціонування системи забезпечується номінальними платежами користувачів системи. Таку систему дорого створювати, але вона є не надто дорогою у використанні, у першу чергу для споживачів. Крім того, ця система — надзвичайно важлива для ринкової економіки — забезпечує високий рівень безпеки трансакцій із власністю. Безпечна та надійна система реєстрації прав також є передумовою розвитку іпотечних фінансових інструментів.

Другий вид реєстраційної системи — система реєстрації актів — передбачає фіксацію даних про різноманітні підстави виникнення прав на ділянки (угоди, документи, події, обставини). Дані цієї системи носять радше довідковий характер; витяги з такої системи не підтверджують права на ділянки (та об'єкти нерухомості). Права підтверджуються тими різноманітними документами та обставинами, на підставі яких дані занесені у систему. Така система зазвичай нічого не гарантує, а функції зведені до реєстрації угод. Тому при укладанні угод із земельними ділянками спершу здійснюється перевірка чистоти титулу, тобто дослідження того, чи правомірно набувалися права на ділянку протягом останніх 30 (у Франції) або 40 (у США) років. Така перевірка не дає повної гарантії (тому що реєстрація угод не пов'язана із перевіркою їхньої законності та обґрунтованості), і тому угоди додатково забезпечуються страхуванням титулів на випадок розірвання угоди за позовом третьої особи. І на перевірці титулів, і на страхуванні спеціалізуються юридичні фірми і страхові компанії. Витрати на ці процедури несуть учасники трансакцій. Наприклад, оборот спеціалізованих страхових компаній у США у 1980р. склав 1,26 млрд. дол. США.⁶⁶

Така система створюється і функціонує виключно за рахунок своїх користувачів. Її формування здійснюється поступово, у міру здійснення трансакцій, і перспективи створення повної бази даних усіх нерухомих об'єктів права власності є досить відділеними. Держава не надає ніяких гарантій учасникам трансакцій. На нашу думку, така система є притаманною країнам із високим рівнем лібералізації економіки та англосаксонською правовою системою (у першу чергу це США). Як правило, система працює в умовах відсутності єдиного державного кадастру; опис меж нерухомості здійснюється безпосередньо в угодах та зберігається в базах даних приватних контор, які надають послуги зі страхування та правові послуги.

⁶⁶ Див. 65.

Також слід зазначити, що наявні у світі способи поєднання або розділення кадастрових та реєстраційних систем теж дають підстави для окремої класифікації. У деяких країнах функції ведення кадастру та реєстрації прав здійснює одна установа (Албанія, Вірменія, Чехія, Греція, Нідерланди, Італія, Литва, Люксембург, Словачія, Англія та Уельс,⁶⁷ Швеція, Шотландія⁶⁸). У інших ведення кадастру та реєстрація прав розділені:

- ✓ в Іспанії та Португалії реєстрацію здійснюють приватні реєстратори, підпорядковані Міністерству юстиції, а кадастр виконує в першу чергу фіскальні функції та підпорядкований Міністерству фінансів;
- ✓ у Франції, країнах Скандинавії, Польщі, Словенії, Хорватії, Естонії та Болгарії реєстрацію здійснюють публічні установи — суди або нотаріуси, які підпорядковані Міністерству юстиції, а кадастри ведуть інші організації, підпорядковані іншим міністерствам або взагалі муніципалітетам;
- ✓ у Німеччині, Австрії, Латвії, Швейцарії реєстрація довірена спеціальним організаціям публічного права (конторам Поземельної книги, які мають статус, прирівняний до статусу суду), а кадастри ведуть інші організації, які перебувають у підпорядкуванні різних міністерств.

Додамо, що останнім часом Норвегія та Ісландія вирішили поступово об'єднати реєстраційні системи із кадастром та передати реєстрацію прав від судів (нотаріальних органів) до земельно-кадастрових органів. Серед країн із перехідною економікою на такий крок наважилася також Румунія.⁶⁹ У той же час не існує прикладів об'єднання кадастру та реєстраційної системи під егідою юридичних органів (судів, нотаріату, органів юстиції).

Відповідно до даних ЄЕК ООН, у 38% країн Європи реєстри підпорядковані міністерствам юстиції, у 23% — міністерствам природних ресурсів, у 11% — міністерствам фінансів, у решті випадків зафіксовано підпорядкування різним установам.⁷⁰

Таким чином, все розмаїття світової практики і світового досвіду можна звести до трьох основних варіантів:

- 1) актова (американська) система реєстрації прав (працює без єдиного державного кадастру);

⁶⁷ В Англії існує специфічна ситуація: з 21 млн. садіб, зареєстрованих у Поземельному реєстрі, лише 17 млн. садіб внесено у кадастр. Див. Федорченко М. та О. Янов. Земельне право України: посібник для практиків у 2 томах. Том 1: Земельні відносини в населених пунктах. Київ, 2006, стор.350.

⁶⁸ Dorine A. J. Burmanje. Spatial Data Infrastructures and Land Administration in Europe. FIG, 2005 (www.fig.net).

⁶⁹ Onsrud Helge. Land administration in Europe. FIG, 2004.

⁷⁰ Study on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation, 2000 from www.unece.org.

2) титульна (центральноевропейська) система реєстрації прав, об'єднана з кадастром;

3) титульна (центральноевропейська) система реєстрації прав, відокремлена від кадастру.

Подальша класифікація також є можливою (наприклад, за ознакою підпорядкування кадастру та/або реєстру певному міністерству). Тут ми не наводимо аргументів на користь тієї або іншої системи, тому що Україна вже зробила свій вибір: система реєстрації прав, передбачена Законом України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень» від 1 липня 2004р., відповідає ознакам титульної (центральноевропейської) системи.

Додамо, що поки ця система в Україні не створена, тому практично ми маємо напіваамериканський, напів'європейський гібрид із додаванням помітного радянського спадку:

✓ кадастр (Державний реєстр земель) збирає інформацію щодо земельних ділянок. Цей Реєстр підпорядкований Держкомзему України,⁷¹ дані до нього заносять реєстраційні офіси Центру Державного земельного кадастру;

✓ реєстр правочинів збирає інформацію щодо угод із нерухомістю і землею. Цей Реєстр підпорядкований Міністерству юстиції України, дані до нього вносять нотаріуси;

✓ реєстр прав на нерухоме майно фіксує інформацію щодо прав на будинки і споруди. Цей Реєстр також підпорядкований Міністерству юстиції України, обслуговується бюро технічної інвентаризації (БТІ) — реліктом радянських часів.

Оскільки кадастр (Державний реєстр земель) як такий не має статусу реєстру прав (не згаданий у Законі України «Про державну реєстрацію прав на нерухоме майно та їх обмежень»), то вирішальне значення для підтвердження прав має реєстрація угоди (що є обов'язковою за Цивільним кодексом). Цей висновок суперечить позиції Держкомзему, але стан чинного законодавства та реєстру прав такий, що інший висновок не має достатніх підстав: із ухваленням Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» значення реєстрації ділянок (у Державному реєстрі земель), передбаченої Земельним кодексом України, зберігається лише завдяки тимчасовій відсутності реєстру прав. Інший чинний закон — Закон України «Про місцеве самоврядування» — ще більше послаблює значення реєстрації ділянок у Державному реєстрі земель, оскільки закріплює право

⁷¹ Наразі Державне агентство земельних ресурсів України.

реєструвати права на нерухомість за виконавчими комітетами місцевих рад.

Зрозуміло, що не існує єдиного оптимального рішення для проблеми, поєднувати чи не поєднувати функції ведення кадастру із функцією реєстрації прав,⁷² хоча деякі експерти висловлюються виключно на користь об'єднання, причому під егідою земельпорядної служби, а не органів юстиції.⁷³ Авторитетні міжнародні організації та об'єднання також висловлювалися щодо цієї проблеми. Так, Рада міністрів Ради Європи радила вилучити функцію реєстрації прав на земельні ділянки з відання судів як таку, що їм не властива та заважає відправленню судочинства;⁷⁴ Міжнародна асоціація земельпорядників очікувала, що найближчим часом відбудеться реформа національних кадастрових та реєстраційних систем шляхом їх злиття.⁷⁵

Міжнародні організації відзначали, що при розгляді питання про доцільність об'єднання або роз'єднання кадастру та реєстру необхідно враховувати історичний контекст. Так, у тих країнах, де кадастр формувався як засіб оподаткування землі, він потрапив у підпорядкування міністерства фінансів, а реєстр прав як засіб правового захисту права власності сформувався під контролем судів або органів юстиції (Німеччина, Іспанія). У тих країнах, де кадастр і реєстр прав запроваджувалися в рамках реформування системи управління земельними ресурсами і просторовим плануванням, вони об'єднані (Швеція, Фінляндія).⁷⁶

Головною проблемою паралельного функціонування кадастру та реєстру є те, що ці дві системи розвиваються на різних технічних платформах та із різною швидкістю. Це ускладнює регулювання потоків інформації між ними.⁷⁷ Якщо обмін даними не формалізовано і він відбувається шляхом направлення запитів, їх розгляду та надання інформації у випадку позитивного рішення, виникає дублювання інформації, а процес управління земельними ресурсами набуває додаткової складності.

В Україні щодо цього питання точиться не просто дискусія, а має місце справжня боротьба. Державний комітет України із земельних ресурсів та

⁷² Дем'яненко С., Дж.Шуманн та А. Кун. Інституційні аспекти розвитку ринку землі в Україні. Консультативна робота ІЕД, Т17, Київ, грудень 2003р.

⁷³ Onsrud Helge (2004). Land administration in Europe. FIG.

⁷⁴ Рекомендація № R (86) 12 від 16 вересня 1986р.

⁷⁵ Кадастр —2014. FIG.

⁷⁶ Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles. ECE/HBP/140. Geneva: UN, 2005, стор.31.

⁷⁷ Див. 76.

Міністерство юстиції⁷⁸ з 1999р. виборють право здійснювати реєстрацію прав. Зазначимо, що розвинуті країни Європи використовують обидва варіанти, хоча останнім часом можна відзначити тенденцію до об'єднання кадастру та реєстраційних систем під егідою кадастру (відповідну реформу здійснили Італія та Румунія, здійснюють Норвегія та Ісландія). Тут ми лише наводимо аргументи на користь обох варіантів.

Переваги об'єднання кадастру та реєстраційної системи:

- 1) реалізація принципу «єдиного вікна». Зміни в правовому статусі, межах, використанні, площі, конфігурації, правах власності та будь-які інші зміни одночасно відтворюються в кадастрі та реєстраційній системі (хоча в тих країнах, де ці дві системи розділені між різними органами, зазвичай не виникає проблем із обміном інформацією⁷⁹). Це є перевагою для користувачів;
- 2) прибуткова підсистема — реєстрація прав⁸⁰ — субсидує неприбуткову — кадастр. Це перевага державного бюджету.

Переваги розділення кадастру та реєстраційної системи:

- 1) кадастр та реєстрація — дві принципово відмінні справи, які використовують надбання різних наук, тому ефективно ведення кадастру та здійснення реєстрації потребують спеціалізації лише на чомусь одному;
- 2) паралельно існуючі та незалежні системи дозволяють запровадити певну «конкуренцію» та взаємний контроль з метою виключення помилок та зловживань, які є більш можливими та доступними у випадку об'єднання систем;
- 3) мінімізується конфлікт інтересів (за формування об'єктів нерухомості як таких та реєстрацію прав на них відповідають різні організації); цей аспект є важливим для країн із перехідною економікою, де ризик корупції є особливо високим.

В Україні створення кадастру та реєстраційної системи здійснюється за активної участі Світового банку (Проект «Видача державних актів у сільській місцевості і розвиток кадастру»). У документах Проекту зазначено,⁸¹ що (в умовах України) ідеальною була б ситуація, коли закон про реєстр прав і кадастр чітко визначали процедури та компетенцію у сфері реєстрації прав

⁷⁸ Державний комітет України з будівництва і архітектури також брав участь у цій боротьбі.

⁷⁹ Burmanje D. Spatial Data Infrastructures and Land Administration in Europe. FIG, 2005, стор.4, (www.fig.net)

⁸⁰ У більшості Європейських країн доходи реєстрів перевищують їх витрати. Див у: Burmanje D. Spatial Data Infrastructures and Land Administration in Europe. FIG, 2005 (www.fig.net).

⁸¹ Звіт № 25920—UA від 30 травня 2003р.

на всі види нерухомого майна в рамках **уніфікованої системи, яка б рахувала земельну ділянку як одиницю обліку та підпорядковувалася одній державній установі**. Банк констатував, що рішення уряду підтримують існування неефективної, багатокомпонентної системи, у якій відповідальність та функції розпорозені між різними установами. У 2006р. Банк змінив свою позицію і сказав, що не буде наполягати ані на об'єднанні, ані на розділенні кадастру і реєстру. Банк був свідком успіху обох варіантів. Головне, щоб кадастр і реєстр були нарешті створені.

Інституційні елементи

Необхідними інституційними елементами кадастрово-реєстраційної системи є такі:

1. Державна система опису та ідентифікації об'єктів нерухомості (кадастр), що дозволяє ідентифікацію об'єктів нерухомості та виключає отожднення будь-яких об'єктів. Одиницею обліку є земельна ділянка;
2. Адміністратор кадастру — державна установа;
3. Суб'єкти, у результаті діяльності яких відбувається інформаційне наповнення кадастру (землепорядники, оцінювачі, нотаріуси, експерти);
4. Державний реєстр прав, який містить інформацію про права на об'єкти нерухомості, внесені до кадастру (право власності, право оренди, іпотека);
5. Визначені законом «пункти публічного доступу» до даних реєстру та кадастру (поземельна книга, спеціальний веб-сайт);
6. Адміністратор реєстру — державна установа;
7. Система формалізованих зв'язків та обміну інформацією між кадастром та реєстром (у випадку їх розділення), між кадастром, реєстром та органами місцевого самоврядування, яким доручено, або які втягнуті в управління майном;
8. Фонд відшкодування збитків, завданих унаслідок помилки або злочину реєстратора;
9. Фонд відшкодування збитків, завданих помилками кадастру.

Подальшою важливою справою є спосіб інформаційного наповнення кадастру та реєстру прав. У принципі, таких способів всього два: суцільна реєстрація нерухомості та вибіркова (спорадична). Суцільна передбачає внесення до кадастру та реєстру інформації про всі земельні ділянки та об'єкти нерухомості на території країни. Вибіркова (спорадична) здійснюється у випадках необхідності (при укладенні угод). Як правило, суцільна реєстрація здійснюється на підставі державної програми та за

державний рахунок. Її результатом є повний звіт даних про всю нерухомість на території країни. Вибіркова здійснюється за рахунок зацікавлених сторін, може тривати довго і ніколи не охопити всієї нерухомості.

Земельна реформа в Україні розпочалася із питання інвентаризації всіх земель, але фактично інвентаризація відбулася лише за межами населених пунктів. За останні 10 років дані цієї інвентаризації, а також оцінки земель, не оновлювалися. У населених пунктах інвентаризація земель здійснена на 50%. Процеси інвентаризації землі та нерухомості йдуть окремо, тобто в результаті інвентаризації земельна ділянка і розташована на ній нерухомість не перетворюється на єдиний об'єкт.

Останнім часом темпи інвентаризації землі уповільнюються. Верховна Рада України (ВРУ) кілька разів змінювала останню дату оформлення прав на землю, тому що складний порядок та зростаюча вартість такого оформлення стримували цей процес. У 2004р. ВРУ обмежила вартість виготовлення державних актів на право власності на землю в процесі первинної приватизації, але ця вартість виявилася зависокою для громадян та низькою для землевпорядників. Відсутність ринку землі, моносонічний⁸² ринок оренди землі сільськогосподарського призначення, висока ризикованість трансакцій із нерухомістю також не сприяли активному оформленню прав на землю та її інвентаризації.

Держкомзем спрямував усі свої зусилля на видачу державних актів колишнім членам колгоспів — власникам сертифікатів на право на земельну частку (пай). Ця робота на сьогодні майже завершена, однак не існує реєстру прав, здатного обслуговувати земельний ринок. Це виглядає як замкнене коло: поки діє мораторій на продаж землі, реєстр прав непотрібний, а поки відсутній реєстр, не слід скасовувати мораторій. Ідея створення реєстру прав у складі земельного кадастру виглядає привабливо, адже в кадастрі є розділ, у якому зберігається інформація про видані державні акти (Державний реєстр земель). Цей розділ кадастру — принаймні стосовно земель сільськогосподарського призначення — міг би майже автоматично перетворитися на розділ реєстру прав (адже будівлі відсутні на таких землях, тож не доведеться конфліктувати із непоступливими БТІ щодо отримання повної інформації). На жаль, реєстрація ділянок та державних актів майже виключно на паперових носіях унеможлиблює формування сучасного уніфікованого реєстру прав.

Правові питання та напрямки вдосконалення

Національна правова система повинна містити певний набір норм, що за-

⁸² За умов моносонії ринкова сила належить покупцям.

безпечує ефективну та надійну роботу вітчизняної кадастрово-реєстраційної системи. Ґрунтовне дослідження цього набору норм уже проводилося під егідою ЄЕК ООН.⁸³ Тут ми лише наводимо перелік основних вимог, дотримання яких вважається обов'язковим:

1. Закон визнає лише зареєстровані права, а незареєстровані права вважає такими, що взагалі не існують. Частина 1 статті 182 Цивільного кодексу України та частини 1 і 7 статті 3 Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» у принципі дотримуються цього положення. У той же час ці законодавчі акти дозволяють припустити, що незареєстровані права також існують: закон не містить прямого заперечення існування таких прав, лише проголошує пріоритетність зареєстрованих прав. Можливо, такий м'який підхід зумовлений фактом, що в перехідному періоді багато фактичних власників ще не формалізували свої права;
2. Закон вимагає обов'язкової реєстрації права на нерухому власність. В Україні діяла відповідна норма, якою визначався термін для оформлення прав на землю, але 25 вересня 2005р. вона була визнана неконституційною;
3. Закон визначає порядок первинного визнання права (приватизація, давність володіння, створення об'єкту нерухомості). Цей порядок має бути врегульований законом надзвичайно детально із тим, щоб усі об'єкти власності, які потрапляють до реєстру, мали «чистий титул», тобто виключали сумніви в законності всіх наступних операцій із ними. На жаль, в Україні ці правила не достатньо ефективні, тому що право власності на землю та нерухомість досить часто визнається рішеннями судів, які не можна вважати правосудними. Крім того, норми Земельного кодексу залишають багато простору для тлумачень виконавчих органів, тобто не застосовуються однаково на всій території держави, чим порушується принцип правової держави;
4. Закон забороняє вимагати майно від добросовісного покупця, права якого зареєстровані в реєстрі. В Україні це правило не діє в силу ст. 388 Цивільного кодексу, яка передбачає можливість витребування майна від добросовісного набувача. Це означає, що запровадження державного реєстру прав не підвищує рівень захисту права власності та безпеки іпотек;
5. Закон про реєстр прав не може містити норм, які залишають на розсуд виконавчої влади принципові питання (надання інформації, розмір плати за послуги, забезпечення публічності даних поземельної книги тощо);
6. Закон забезпечує високу правову й соціальну захищеність прав дер-

⁸³ Report on Key Aspects of Land Registration and Cadastral Legislation.

жавних реєстраторів. В Україні така захищеність відсутня. Державний реєстратор не має навіть статусу державного службовця, він є звичайним працівником державного підприємства. За незаконний вплив на реєстратора не передбачається надзвичайних заходів юридичної відповідальності. Таким чином, проголошений Конституцією принцип непорушності та невідчужуваності права власності не має повної реалізації;

7. Повна майнова відповідальність держави за збитки, завдані функціонуванням реєстру прав. В Україні поки що не визначені принципи, обсяги відповідальності та порядок формування фонду відшкодування збитків;

8. Повна майнова відповідальність держави за збитки, завдані функціонуванням кадастру (наприклад, у випадках подвійної кадастрової реєстрації, видачі двох державних актів на одну ділянку, помилкової або неналежної кадастрової реєстрації тощо, тобто у випадках спотворення або перекручення просторових даних). В Україні такої відповідальності не передбачено.

Демократична потреба у системі стримувань та противаг

Якщо ведення кадастру завжди було, залишається і, напевне, залишиться надалі функцією держави, у реалізації якої приватні особи не мають прямої зацікавленості, то ведення реєстру прав є більш складним явищем із суспільно-політичної точки зору. Держава зазвичай є найбільшим власником землі,⁸⁴ але не єдиним, тому у відносинах власності на землю та пов'язаних із ними трансакціях держава бере участь на рівних з іншими суб'єктами за садах. У той же час держава гарантує усім іншим власникам захист та непорушність їхніх визнаних (і зареєстрованих) прав. Відповідно, зосередження в руках держави всіх публічних інституцій, які забезпечують формалізацію та обіг прав на землю, надає останній значні переваги над іншими власниками землі, хоча одним із принципів сучасної системи права власності є рівність усіх учасників відносин власності.

З цієї точки зору зосередження технічних функцій (кадастрові зйомки, кадастрова реєстрація) та правових функцій (реєстрація прав) в руках одного органу виглядає як надзвичайна концентрація влади, що може викликати додаткові і невиправдані ризики в трансакціях. У той же час і розділення цих функцій між різними за своєю суттю адміністративними органами також не надає достатніх гарантій, тому що в будь-якому випадку ці функції залишаються в руках виконавчої влади. Передача ведення реєстру прав судам також пов'язана із певними проблемами — перш за все, справа судів здійснювати правосуддя, тобто вирішувати спори, і залучення їх до зви-

⁸⁴ Державні землі в Україні складають приблизно 49% земельного фонду країни.

чайного процесу визнання прав (реєстрації) ставить під сумнів їхню неупередженість при розгляді спорів щодо визнаних ними ж прав. До того ж суди, принаймні українські, знаходяться в сильній залежності від виконавчої влади, а судді перебувають у стані правового вакууму (тобто практично неконтрольовані і не несуть відповідальності за свої рішення). Таким чином, поєднання (розділення) кадастру і реєстру як таке не підвищує значним чином надійності системи та не сприяє підвищенню впевненості інвесторів у безпеці своїх інвестицій!

На нашу думку, якщо розділення влади із запровадженням системи взаємних стримувань і противаг є загальноновизнаним принципом здійснення державної влади в сучасних демократичних країнах, у тому числі в Україні, то цей принцип має втілюватися в кожній сфері діяльності держави, у тому числі й у сфері земельних ресурсів та організації ринкового обігу нерухомої (земельної) власності.

Відповідно, правові засади (правове забезпечення) функціонування кадастру та реєстру прав мають визначатися законодавчою владою шляхом ухвалення законодавчих актів. Такі акти повинні чітко визначати процедури внесення, зміни та виключення даних, статус даних, рівні доступу користувачів до даних, вартість послуг системи, запобіжні заходи проти несанкціонованого доступу, забезпечення резервного копіювання даних та збереження в надзвичайних обставинах (стихійні лиха, політичні заворушення, війни тощо), відшкодування збитків, спричинених помилкою або зловживанням. Правова база не повинна залишати багато на розсуд виконавчої влади. Практичне ведення кадастру та реєстру прав мають здійснюватися агенцією (агенціями), які представляють виконавчу владу або контрольовані нею (інституційне забезпечення). Дії або бездіяльність виконавчих агенцій слід оскаржувати в суді, який повинен мати компетенцію розглядати всі спори, пов'язані із статусом даних та функціонуванням кадастру та реєстру, у тому числі суперечки між інституціями, залученими до ведення кадастру та реєстру.

У той же час запровадження принципу розподілу влади не повинно руйнувати єдність кадастрово-реєстраційної системи та суцільність державного управління земельними ресурсами, що є чи не найважливішими ознаками сучасних кадастрових та реєстраційних систем.⁸⁵

В Україні поки що такі вимоги не виконуються або виконуються частково. Навіть у тих випадках, коли закон передбачає ті чи інші заходи з окреслених вище, ці заходи не реалізовані. Нижче наводиться опис того, яким чином працюють українські кадастр та реєстр сьогодні, і з цього опису зро-

⁸⁵ Рекомендації семінару з сучасних кадастрових і реєстраційних систем ЄЕК ООН / НВР/1999/2 (п.21).

зуміло, що ця система не є достатньо надійною. Наприклад, дані до реєстрів правочинів, застав і заборон вносять нотаріуси, які перебувають у сильній залежності від Міністерства юстиції, яке видає їм ліцензії та здійснює нагляд за їхньою діяльністю. Крім того, функціонування цих реєстрів регламентоване актами Міністерства юстиції України, які розроблені, ухвалені та зареєстровані Міністерством юстиції України. Така активна нормотворчість міністерства в умовах відсутності відповідних законів свідчить про неповне розділення законодавчої та виконавчої влади.

Держкомзем як орган, який згідно із чинним законодавством є відповідальним за ведення кадастру та реєстрацію прав (згідно із законопроектами уряду — лише частково відповідальний за ведення кадастру), ніяким чином не підпадає під контроль законодавчої влади. Нагадаємо, що ця гілка влади має вищу в порівнянні з урядом легітимність, і тому інституція, яка відповідає за такі важливі функції держави як ведення земельного кадастру і реєстру прав, повинна бути підзвітна парламенту, який має виключне право визначати режим права власності. Найближчий приклад — Фонд державного майна України, який не входить до Кабінету Міністрів України і звітує безпосередньо перед Верховною Радою України. Положення про Фонд, переліки об'єктів, що підлягають або не підлягають приватизації, затверджує Верховна Рада України.

Аналогічне твердження справедливе і для ситуації, коли кадастр і реєстр прав розділені між різними установами. Влади не можуть вважатися розділеними та взаємно контрольованими, якщо виконавець законів не підзвітний законодавцю, а рішення законодавця не випробовуються на відповідність Конституції.

Як побудована і функціонує українська кадастрово-реєстраційна система

Правова основа земельно-кадастрової та реєстраційної систем в Україні була започаткована зовсім недавно і не в повному обсязі. Хоча земельна реформа була проголошена у 1990р., Закон України «Про державну реєстрацію речових прав ...» був ухвалений лише 1 липня 2004р. Законів про кадастр⁸⁶ і ринок землі все ще не ухвалено або вони все ще розглядаються (станом на червень 2007р.).

Земельний кодекс України (ЗКУ), який набув чинності 1 січня 2002р., не створив достатньої для функціонування кадастру та реєстру прав правової основи. Реєстрація прав як така ним не врегульована, а загальні норми про

⁸⁶ Президент України 13 квітня 2007р. застосував право вето до Закону України «Про державний земельний кадастр», ухваленого Верховною Радою України 20 березня 2007р.

кадастр містять відсилання до спеціального закону про державний земельний кадастр. Це дало підстави стверджувати, що відповідні норми ЗКУ не є нормами прямої дії, а Держкомзем України не мав права своїми нормативними актами регулювати формування та ведення кадастру.⁸⁷ Така позиція є досить слушною, адже режим власності визначається виключно законами України, тобто законодавчою владою.

Хоча обсяг нормативного матеріалу, який існує і є чинним станом на квітень 2007р., невеликий, очевидно, що в Україні має бути створена єдина кадастрово-реєстраційна система. Вона має виглядати таким чином:

Компонент	Функція/Завдання	Держатель/Адміністратор/Користувач
Державний земельний кадастр (автоматизований)	Кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, грошова оцінка земельних ділянок, державна реєстрація земельних ділянок, облік кількості та якості земель	Держкомзем/ДП «Центр ДЗК»
Державний реєстр земель (у складі кадастру)	Реєстрація земельних ділянок, державних актів, договорів оренди землі	Держкомзем/ДП «Центр ДЗК»
Державний реєстр речових прав на нерухоме майно та їх обмежень (у складі кадастру)	Реєстрація прав на нерухоме майно (земельні ділянки, будівлі, споруди), їх обмежень (сервітутів, заборон відчуження, арештів, іпотек). Містить інформацію про власників прав, технічні характеристики об'єктів нерухомого майна, кадастровий план земельної ділянки, відомості про правочини щодо таких об'єктів нерухомого майна	Держкомзем/ДП «Центр ДЗК»/реєстраційні офіси

Однак такого вигляду українська кадастрово-реєстраційна система ніколи не набувала. Приписи чинних законів й актів меншої сили не виконувалися або бойкотувалися відповідальними інституціями, і наразі ці акти законодавства перебувають у стадії реформування і передбачають створення зовсім іншої кадастрово-реєстраційної системи (про це нижче). Замість цієї єдиної кадастрово-реєстраційної системи в Україні функціонує сукупність слабко пов'язаних її компонентів, створених без достатніх законодавчих засад. Виглядає ця сукупність таким чином:

⁸⁷ Кулініч П.Ф. (2005). Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади. Юридичний журнал, № 11.

Компонент	Функція	Держатель/Адміністратор/Користувач
Державний земельний кадастр як єдина автоматизована система НЕ ІСНУЄ	Кадастрове зонування, кадастрові зйомки, бонітування ґрунтів, економічна оцінка земель, грошова оцінка земельних ділянок, державна реєстрація земельних ділянок, облік кількості та якості земель	Держкомзем/ДП «Центр ДЗК»
Державний реєстр земель (у складі Державного земельного кадастру, працює переважно у паперовому вигляді)	Реєстрація земельних ділянок, державних актів, договорів оренди землі	Держкомзем/ДП «Центр ДЗК»/реєстраційні офіси
Реєстр прав власності на нерухоме майно (з 2002р., автоматизований)	Реєстрація прав власності на будівлі, споруди, будинки	Міністерство Юстиції (МЮ)/ДП «Інформаційний центр МЮ»/БТІ
Реєстр контрактів (з 2004р., автоматизований)	Реєстрація угод (щодо земельних ділянок та інших об'єктів нерухомості)	Міністерство Юстиції (МЮ)/ДП «Інформаційний центр МЮ»/нотаріуси
Реєстр іпотек (з 2004р., автоматизований)	Реєстрація іпотек	Міністерство Юстиції (МЮ)/ДП «Інформаційний центр МЮ»/нотаріуси
Реєстр заборон відчуження нерухомого майна (з 1999р., автоматизований)	Реєстрація заборон (арештів) щодо нерухомого майна	Міністерство Юстиції (МЮ)/ДП «Інформаційний центр МЮ»/нотаріуси

Інституційна роль та функції Держкомзему

Держкомзем України протягом усього часу свого існування (до реорганізації у 2007р.) діяв на підставі положень про нього, затверджених указами Президента України.⁸⁹

Положення про Держкомзем, чинне у 1996—2000рр., визначало його органом, відповідальним за реалізацію державної політики в галузі земельних відносин та проведення земельної реформи. Цікаво, що Держкомзем того періоду входив до складу агропромислового комплексу України, тобто можна вважати, що заходи земельної реформи, виконання яких покладалося на Держкомзем, стосувалися в першу чергу земель сільськогосподарського призначення. Ніяких функцій щодо ведення реєстру прав на той час не передбачалося.⁹⁰

У серпні 2000р. набуло чинності нове Положення, яке визначило Держкомзем органом виконавчої влади, відповідальним за формування державної політики у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру та її реалізацію.

⁸⁹ Укази Президента України від 6 січня 1996р. № 34/96, від 13 травня 1996р. № 340/96, від 14 серпня 2000р. № 970/2000.

⁹⁰ Один з перших законопроектів щодо реєстрації прав датований 1999р., і Держкомзем був лише одним з чотирьох претендентів на роль центрального органу у сфері державної реєстрації прав.

1 січня 2002р. набув чинності новий Земельний кодекс України (ЗКУ), і Держкомзему (на рівні закону, ухваленого парламентом) було доручено ведення державного земельного кадастру та здійснення державної реєстрації земельних ділянок у складі кадастру (пункт «г» статті 15).

На нашу думку, таке визначення завдань Держкомзему мало дуже слабкий зв'язок із створенням реєстру прав. Цей зв'язок полягає лише у тому, що згідно з ст. 193 ЗКУ 2001р. кадастр є єдиною державною системою земельно-кадастрових робіт, яка встановлює процедуру визнання факту виникнення або припинення права власності і права користування земельними ділянками та містить сукупність відомостей і документів про місце розташування та правовий режим цих ділянок, їхню оцінку, класифікацію земель, кількісну та якісну характеристику, розподіл серед власників землі та землекористувачів. Це визначення має наступні недоліки:

- 1) незрозуміло, яким чином система РОБІТ може містити сукупність ДАНИХ і ДОКУМЕНТІВ;
- 2) результатом роботи кадастру є визнання факту виникнення або припинення права на земельну ділянку, хоча в традиційному значенні це є функцією реєстру прав;
- 3) кадастр обмежується лише правом власності та правом користування ділянкою, тобто не передбачає можливості реєструвати (підтверджувати) інші права або обтяження;
- 4) кадастр обмежується лише правами на земельні ділянки, тобто не передбачає інтеграції даних щодо інших об'єктів нерухомості.

У 2003р. Положення про Держкомзем доповнене функцією, яку (частково) відібрали у Міністерства юстиції України. Держкомзему доручили здійснювати в складі державного земельного кадастру реєстрацію земельних ділянок, об'єктів нерухомості і прав на такі об'єкти, договорів оренди земельних ділянок, а також вести Державний реєстр прав на землю і нерухоме майно (підпункт 11 пункту 4 Положення). На нашу думку, Президент України в цьому випадку вийшов за рамки, визначені Кодексом (який має вищу у порівнянні із Указом Президента України юридичну силу).

Ця ситуація дещо покращилася із ухваленням 1 липня 2004р. Закону України «Про державну реєстрацію...», який на вищому правовому рівні визначив, що реєстр прав є складовою частиною земельного кадастру. Держателем реєстру визначено Держкомзем, а адміністратором — ДП «Центр Державного земельного кадастру».

Практичної реалізації цього Закону не відбулося. Розглянувши стан земельних відносин у вересні 2005р., Верховна Рада України визначила не-

обхідність завершення системи державного земельного кадастру та запровадження єдиної державної системи реєстрації речових прав на нерухоме майно та їх обмежень відповідно до Закону України «Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обмежень».⁹⁰

Таким чином, у сфері ведення кадастру та реєстрації прав Держкомзем України обмежився наступними функціями:

1. Запровадив Державний реєстр земель, у якому здійснюється державна реєстрація ділянок, державних актів та договорів оренди (на паперових носіях).⁹¹ Державний реєстр земель є частиною кадастру, але самого кадастру не існує. За словами останнього керівника Держкомзему пана Сидоренка в Україні можна нарахувати 650 кадастрів — за кількістю адміністративно-територіальних одиниць; ці кадастри ведуться за різними технологіями і не надають можливості інтегрувати їх у єдину систему;
2. Створив ДП Центр ДЗК, який здійснює реєстрацію ділянок, актів та договорів на всій території України.

На нашу думку, реєстрація земельних ділянок у Державному реєстрі земель носить суто кадастровий характер і не може замінити собою повноцінну реєстрацію прав на ділянки та обмежень цих прав. До того ж, реєстрація ділянок здійснюється окремо від реєстрації розташованого на ділянках нерухомого майна. Таким чином, замість єдиного державного реєстру прав на нерухоме майно були запроваджені дві системи реєстрації: реєстр земель та реєстр прав на нерухоме майно (крім земельних ділянок). По суті, це є збереженням радянської системи, коли реєстрацію нерухомості здійснювали БТІ, а у кадастрі реєструвалися землеволодіння та землекористування. Практично нічого не змінилося.

4 квітня 2007р. Кабінет Міністрів України затвердив Положення про Державне агентство земельних ресурсів України (правонаступник реорганізованого Держкомзему). Із самостійного органу, підпорядкованого Кабінету Міністрів, Комітет перетворився на інституцію, підпорядковану міністру охорони навколишнього середовища. Згідно з цим положенням Агентство забезпечує реалізацію державної політики та управління у сфері регулювання земельних відносин, використання, охорони та проведення

⁹⁰ Пункти 3.8 та 3.9 Постанови ВРУ № 2897—IV від 22 вересня 2005р.

⁹¹ Влітку 2006р. в одному з реєстраційних офісів у Миколаївській області ми мали можливість пересвідчитися, що реєстрація державних актів та земельних ділянок здійснюється на паперових носіях, лише в останні місяці дані почали заносити в електронному вигляді в комп'ютер, але цей комп'ютер не підключений до будь-якої мережі для передачі даних. Сеанси зв'язку між реєстраційним офісом та регіональною філією Центру ДЗК відбуваються час від часу. Роль людського фактору залишається надзвичайно високою у цій системі. Паперові носії не здатні «відмовляти» у реєстрації даних, які суперечать вимогам закону, стандартам і нормативам або містять спотворені або недостовірні відомості.

моніторингу земель, ведення державного земельного кадастру, а також міжгалузеву координацію та державне регулювання у сфері встановлення меж області, району, міста, району в місті, села і селища.

У сфері кадастру та реєстру функції Агентства визначені таким чином: організація і забезпечення ведення державного земельного кадастру, підготовка земельно-кадастрової документації. Положення не передбачає функцій щодо реєстрації прав.

Без відповідних змін до Земельного кодексу та Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» рішення Кабінету Міністрів не має достатньої легітимності. Кабінет Міністрів направив на розгляд Верховної Ради України відповідний законопроект № 2597 від 27 листопада 2006р., який пропонує викласти Закон України «Про державну реєстрацію речових прав...» у новій редакції і визначити Міністерство юстиції України центральним органом державної виконавчої влади у сфері державної реєстрації прав. Одна із двох опозиційних фракцій (НСНУ) 16 березня 2007р. запропонувала Верховній Раді України відхилити зазначений законопроект, але Парламент підтримав його 21 березня 2007р. у першому читанні (наступного дня після ухвалення Закону України «Про державний земельний кадастр») і 19 квітня 2007р. — у другому читанні. Закон ще не підписаний Президентом України (але ми вже знаємо, що Президент застосував право вето до Закону України «Про державний земельний кадастр»).

Таким чином, загальновідома проблема дублювання функцій Держкомзему Міністерством охорони навколишнього середовища та Міністерством юстиції нарешті була вирішена таким чином: реорганізований Держкомзем разом із тими функціями, які дублювало Міністерство охорони навколишнього середовища, був включений до його складу, а дубльовані Міністерством юстиції функції передані виключно Міністерству юстиції.

Інституційна роль та функції Міністерства юстиції

Після ухвалення ЗКУ 2001р. між Держкомземом і Міністерством юстиції України виник довготривалий конфлікт щодо того, який орган має здійснювати державну реєстрацію прав на ділянки та інші об'єкти нерухомості. Держкомзем вимагав об'єднати ведення кадастру і здійснення реєстрації прав та передати йому об'єднану систему. Міністерство юстиції вважало, що реєстраційна система має бути відокремлена від кадастру і передана у відання міністерства. На нашу думку, причиною суперечки стало те, що на рівні законодавчої влади це питання не було достатнім чином врегульоване. ЗКУ надав можливість Держкомзему створити окрему систему реєстрації земельних ділянок (Державний реєстр земель), а міністерство продовжувало оперувати успадкованим від СРСР скарбом — системою БТІ,

спираючись на одну-єдину норму Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні», яка покладає на виконавчі комітети місцевих рад «облік та реєстрацію відповідно до закону об'єктів нерухомого майна незалежно від форм власності» (ст. 30). На нашу думку, ця норма не була достатньою правовою підставою для цього.

Міністерство юстиції є основним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення реалізації державної правової політики.⁹² Його роль у реєстрації прав до 2004р. не була визначена **законом**,⁹³ як цього вимагає Конституція України; у той же час Положення про Міністерство юстиції, затверджене Президентом України, до лютого 2003р. надавало йому право здійснювати реєстрацію прав на нерухоме майно та вести відповідний реєстр. У лютому 2003р. відповідне право було передано Президентом України Держкомзему, і 1 липня 2004р. підтверджено Законом України «Про державну реєстрацію речових прав...». Фактично, з моменту набуття чинності цим Законом всі дії Міністерства та Держкомзему мали би бути спрямовані на його виконання, тобто на створення єдиного реєстру прав. Але нам здається, що обидві установи цей закон бойкотували, а їхня боротьба продовжилася. Якщо це дійсно так, то поведінка суперечить настановам ЄЕК ООН 1996р., які вимагають від національних урядів спрямовувати свої зусилля у сфері земельної політики на підсилення впевненості громадян та інвесторів.

За час правової невизначеності щодо ведення кадастру та реєстру Міністерство юстиції створило у своєму підпорядкуванні кілька інших реєстрів, пов'язаних із ринковим обігом власності, у тому числі нерухомої: Реєстр прав власності на нерухоме майно, Реєстр контрактів, Реєстр заборон відчуження нерухомого майна та Реєстр іпотек. Із запровадженням єдиного Державного реєстру прав на нерухоме майно та їх обмежень ці реєстри мали б поступово припинити свою діяльність.

З ухваленням нової редакції зазначеного Закону (відбулося 19 квітня 2007р.), Міністерство юстиції нарешті отримало статус центрального органу виконавчої влади у сфері державної реєстрації прав. Наразі неважко прогнозувати реакцію Президента України на цей закон: Закон України «Про державний земельний кадастр» спіткало президентське вето з тієї причини, що ним не передбачалося створення єдиної кадастрово-реєстраційної системи в підпорядкуванні одного органу.

⁹² Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Указом Президента України № 1396/97 від 30 грудня 1997р.

⁹³ Визначення цієї ролі відбулося негативним шляхом, коли в Законі України «Про державну реєстрацію прав...» з'явилася норма, якою реєстрація покладалася на підпорядковане Держкомзему державне підприємство «Центр Державного земельного кадастру».

Тут слід підкреслити, що органи виконавчої влади України дозволяють собі здійснювати практичне реформування системи ведення кадастру та реєстрації прав, не очікуючи відповідних змін законодавства. Йдеться про таке. Відповідно до протокольного доручення Кабінету Міністрів України від 15 березня 2006р. створено Робочу групу з питань удосконалення законодавства щодо функціонування єдиної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень. За результатом проведеної роботи, члени Робочої групи підтримали пропозицію щодо створення єдиної системи державної реєстрації прав на нерухоме майно та їх обтяжень у системі Міністерства юстиції. Світовий банк у листі від 4 травня 2006р. підтримав ці пропозиції за умови, що Кабінет Міністрів України ухвалить відповідне рішення.⁹⁴ Ця інформація розміщена на сайті ВРУ за підписом міністра юстиції України. Цікаво, що того ж дня, 15 березня 2006р., на сайті Держкомзему оприлюднена інформація про те, що за результатами цієї ж наради КМУ вирішив «віддати» ведення кадастру та реєстру Держкомзему, який створив необхідні технічні та організаційні умови.⁹⁵

26 травня 2006р. Уряд, очолюваний паном Єхануровим, розпорядився передати цілісний майновий комплекс державного підприємства «Центр ДЗК» у підпорядкування Міністерства юстиції України.⁹⁶ Лише через два місяці цей же уряд дозволив залишити Держкомзему частину майна Центра ДЗК, яке необхідне для ведення кадастру.⁹⁷ Ці рішення були ухвалені на тлі все ще чинних норм Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...», які включали Центр ДЗК до підпорядкування Держкомзему. Невдовзі цей уряд пішов у відставку, але це рішення скасоване не було.

31 січня 2007р. уряд — уже очолюваний паном Януковичем — постановив реорганізувати Держкомзем у Державне агентство земельних ресурсів України, а 4 квітня 2007р. затвердив Положення про нього. Цим Положенням передбачено, що Агентству доручається ведення державного земельного кадастру, але не реєстру прав.

Якими б не були причини, що спонукали уряд і парламент до таких дій, є підстави сумніватися, що вони зумовлені послідовною політикою. Достатньо зауважити, що нещодавно ухвалений (і ветоований) закон про державний земельний кадастр суперечить новій редакції Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...»: перший закон регулює функціону-

⁹⁴ Пояснювальна записка до проекту закону України № 2597, дата реєстрації 27 листопада 2006р.

⁹⁵ Повідомлення «Державний реєстр прав на нерухоме майно та їх обмежень вестиме Держкомзем України» на веб-сайті Держкомзему України (www.dkzr.gov.ua), розміщено 15 березня 2006р.

⁹⁶ Розпорядження КМУ № 295—р від 26 травня 2006р.

⁹⁷ Розпорядження КМУ N 419—р від 24 липня 2006р.

вання Державного реєстру земель, а другий закон взагалі скасовує цей Реєстр (нагадаємо, що закони були ухвалені один за одним). Відповідно, вето Президента є передбачуваним.

Беручи до уваги, що сьогодні законодавча та виконавча влади в Україні здійснюються представниками коаліції (якій опонує Президент України), слід очікувати, що законопроекти уряду будуть підтримуватися парламентом, який у випадку застосування Президентом України права вето буде ефективно долати це вето. Відповідно, існує досить велика вірогідність того, що в Україні буде запроваджене роздільне ведення державного земельного кадастру та державного реєстру прав на нерухоме майно. Така конструкція матиме успіх або приречена на поразку не завдяки розділенню або об'єднанню реєстру та кадастру: головне, щоб обидві системи працювали та взаємодіяли на загально визначених принципах і засадах.

З точки зору функціонування ринку сільськогосподарських земель України слід зазначити, що такого роду землі мають виразні характеристики, які істотно відрізняють їх від міських земель. У першу чергу йдеться про те, що такі землі незабудовані, тобто не існує проблеми розподілу технічної та правової інформації про ці землі між Держкомземом та Міністерством юстиції. Міністерство юстиції просто не володіє правовою інформацією щодо цих земель (за винятком тих площ, які вже оберталися на ринку в умовах мораторію та зареєстровані в реєстрі контрактів). Кадастр цих земель де-факто є реєстром прав на ці землі. Ця особливість була помічена Світовим банком, який у цьому контексті радив об'єднати кадастр і реєстраційну систему.⁹⁸ Можливо, запровадження реєстру прав у складі кадастру саме в сільській місцевості (як це зроблено у Фінляндії) було б виправданим і мало б більше шансів на успіх, але цього також не відбулося. На нашу думку, головною перешкодою став мораторій на продаж земель сільськогосподарського призначення, який нівелював потребу у кадастрі і реєстрі.

У підсумку можна сказати, що чинний закон все ще передбачає створення уніфікованої кадастрово-реєстраційної системи; поки в цей закон не внесено змін, будь-якій діяльності, спрямованій на створення системи іншого зразка, бракує легітимності.

Позиції Президента, уряду та парламенту України щодо необхідних реформ

Сьогодні Президент, уряд та парламент дотримуються різних поглядів на розвиток кадастру та реєстраційної системи. Ситуація ускладнюється також відсутністю послідовної публічної політики у цій сфері; у будь-якому

⁹⁸ Звіт, що схвалює Проект щодо присвоєння назв сільським землям та розвитку кадастрової системи, № 25920—UA від 30 травня 2003р.

випадку, правляча більшість парламенту 5-го скликання здійснює ревізування політики Парламенту 4-го скликання.

Нещодавно Президентом України підписаний Указ «Про деякі питання організаційно-правового забезпечення формування та регулювання ринку землі і захисту прав власників земельних ділянок».⁹⁹ У самому Указі відсутні згадки про реєстрацію прав, але у його проекті¹⁰⁰ йшлося про об'єднання Держкомзему та Державної служби геодезії, картографії і кадастру в Міністерство державної земельної політики з різноманітними повноваженнями у сфері земельного кадастру, реєстрації прав та картографічної діяльності. У підписаному Президентом тексті цей пункт вилучений. Але і нині залишається чинним інший Указ Президента України «Про заходи щодо створення єдиної системи державної реєстрації земельних ділянок, нерухомого майна та прав на них у складі державного земельного кадастру» від 17 лютого 2003р. № 134/2003. Цим Указом Держкомзему доручено ведення кадастру і реєстру прав. Основні положення цього Указу були істотно підсилені із набранням чинності Законом України «Про державну реєстрацію речових прав...» від 1 липня 2004р.

На нашу думку, зазначені Указ Президента України і Закон доводять, що діяльність Міністерства юстиції України щодо ведення реєстрів (контрактів, іпотек, заборон відчуження, прав власності на нерухоме майно) не має ознак повної легітимності.

Як вже зазначалося, Президент України застосував право вето до закону України «Про державний земельний кадастр», ухвалений Верховною Радою України 20 березня 2007р. Однією з підстав застосування права вето стало те, що зазначений закон порушує концепцію створення в Україні єдиної кадастрово-реєстраційної системи. Таким чином, Президент України є прибічником об'єднання кадастру та реєстру прав.

Уряд України тривалий час ухвалював рішення, які не сприяли реформуванню існуючої системи захисту прав власності на нерухоме майно. Постанови КМУ від 16 травня 2002р. № 661, від 15 травня 2003р. № 689, від 17 липня 2003р. № 1088 практично консервували існуючий стан речей і фактично розділяли ведення кадастру і реєстру між двома органами виконавчої влади, лише номінально уповноваживши Держкомзем опікуватися і тим, і іншим. Постанова КМУ від 16 травня 2002р. № 661 взагалі запроваджувала дублювання даних однієї системи в іншій і навпаки (ця постанова була чинною лише один рік).

Останні рішення уряду дозволяють зробити висновок, що уряд є при-

⁹⁹ Указ Президента України від 25 липня 2006р. № 644/2006.

¹⁰⁰ <http://www.myland.org.ua/ukr/12/171/191/363/4546/>

хильником розділення кадастру і реєстру прав. Поки що парламент підтримував проекти, подані урядом (дивись вище). Це означає, що парламент фактично відмовився від концепції об'єднаної кадастрово-реєстраційної системи, підтримуваної ВРУ попереднього скликання.¹⁰¹

Слід також зазначити, що попри чітку структурованість, яку сьогодні має ВРУ — правляча Коаліція національної єдності у складі ПР, СПУ та КПУ і об'єднана опозиція у складі БЮТ та НСНУ, — у ВРУ були зафіксовані міжфракційні пропозиції. Народні депутати І.Г. Кириленко, Є.Я. Сігал (БЮТ), В.А. Слаута (ПР) та В.А. Сільченко (СПУ) зареєстрували спільний проект постанови ВРУ щодо формування єдиного органу земельного кадастру, картографії та реєстрації прав.¹⁰² Додамо, що позиція правлячої коаліції у ВРУ полягає скоріше в розділенні кадастру, картографії та реєстрації прав між трьома різними органами виконавчої влади.

Погляди незалежних експертів

Серед українських експертів точиться активна дискусія щодо перерозподілу функцій Держкомзему, здебільшого щодо передачі функцій реєстрації прав Міністерству юстиції України, а контрольних функцій у сфері охорони ґрунтів Міністерству природних ресурсів і охорони навколишнього природного середовища. Нам не відомо про дискусії щодо запровадження в Україні актової системи американського зразка; таким чином, можна припустити, що серед фахівців існує консенсус щодо запровадження в Україні титульної системи реєстрації прав.

Відомі українські фахівці здебільшого наполягають на розділенні ведення кадастру і реєстру прав. Наприклад, П.Ф. Кулініч, старший науковий співробітник Інституту держави і права НАН України, заявляв, що до створення нової реєстраційної системи, передбаченою Законом України «Про державну реєстрацію речових прав...» та Угодою України із Світовим банком, діє стара система, втілена в нормі Закону України «Про місцеве самоврядування», тобто державну реєстрацію прав на земельні ділянки мають право здійснювати лише виконавчі органи місцевих рад.¹⁰³ З цієї позиції усі дії Держкомзему України та Міністерства юстиції викликають багато сумнівів. Саму реєстрацію прав у складі кадастру цей поважний фахівець називає «глибоко помилковою», хоча і визнає за нею певну ефективність (реалізацію принципу «єдиного вікна».¹⁰⁴ Помилковість цього вибору він

¹⁰¹ Постанова ВРУ № 2897—IV від 22 вересня 2005р.

¹⁰² Проект постанови ВРУ.

¹⁰³ Іллічів Р., Коваленко С. Арифметика реформ. Бізнес, №14, 5 квітня 2004р.

¹⁰⁴ Кулініч П.Ф. (2005). Державна реєстрація прав на земельну нерухомість та земельний кадастр: поняття, співвідношення та правові засади. Юридичний журнал, № 11.

обґрунтовує тим, що недоліки термінологічного інструментарію Земельного кодексу дозволили Держкомзему створювати дві системи реєстрації: Державний реєстр земель та Державний реєстр прав на нерухоме майно (Кодекс і справді веде мову про реєстрацію ділянок, про реєстрацію документів про права на ділянки та про реєстрацію прав на ділянки). Діяльність Держкомзему у сфері реєстрації ділянок у Державному реєстрі земель має невизначений статус, наслідки реєстрації невідомі, а стягнення за це коштів взагалі не має правових підстав.

А.Третяк, доктор економічних наук, професор, член-кореспондент Української академії аграрних наук, академік-секретар відділення аграрної економіки і земельних відносин УААН, голова Співки землевпорядників України, негативно висловлювався щодо надзвичайної концентрації функцій та повноважень в руках Держкомзему.¹⁰⁵ Хоча пан Третяк відкрито і не виступав проти ведення реєстру прав у складі кадастру, він називав роботу Держкомзему неефективною на тлі Міністерства юстиції, який дуже швидко впроваджує та модернізує свої численні реєстри. Пізніше він прямо заявив про необхідність передати функцію реєстрації прав Міністерству юстиції.¹⁰⁶ Аналогічну позицію висловив і М.Н. Калюжний, голова асоціації «Земельна спілка України».¹⁰⁷

Іноземні фахівці, раніше залучені Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій до розгляду цієї проблеми, радили створити в Україні єдину кадастрово-реєстраційну систему.¹⁰⁸ Така позиція в принципі є більш поширеною серед європейських експертів¹⁰⁹ та підтримується міжнародними експертними організаціями.¹¹⁰ На нашу думку, при створенні національних кадастрово-реєстраційних систем уряди мають брати до уваги погляди Міжнародної спілки землевпорядників (FIG), яка прогнозує в майбутньому трансформацію кадастру та реєстру прав у єдину земельно-інформаційну автоматизовану систему, здатну вирішувати різноманітні завдання та надавати інформацію широкому колу користувачів у різних сферах діяльності. Ця концепція відображена в добре відомому документі Кадастр—2014.

У той же час такі міжнародні організації як ЄЕК ООН враховують, що кожна національна кадастрово-реєстраційна система несе на собі відбиток на-

¹⁰⁵ Чопенко В. Земельна реформа зав'язла ... в землі. Дзеркало тижня, 29 квітня 2006р.

¹⁰⁶ Чопенко В. Земля, до запитання. Дзеркало тижня, 12 березня 2005р.

¹⁰⁷ Чи буде в Україні створена ринкова система державного земельного кадастру? — спільна заява А.Третяка та М. Калюжного, оприлюднена на www.zsu.org.ua 5 червня 2006р.

¹⁰⁸ Дем'яненко С., Дж.Шуманн та А. Кун. Інституційні аспекти розвитку ринку землі в Україні. Консультаційна робота ІЕД, Т17, Київ, грудень 2003р.

¹⁰⁹ Helge O. (2004). FIG statement on the cadastre (1995). ISBN 0—644—4533—1.

¹¹⁰ Кадастр—2014.

ціонального суверенітету, і тому не висловлюються на користь будь-якого варіанту побудови системи. ЄЕК ООН дипломатично зауважила, що в майбутньому важливо або інтегрувати кадастр та реєстр, або створити ефективні формалізовані механізми обміну даними між ними.¹¹¹

Фахівці, зібрані під егідою ООН у 1996р. у Богорі, висловили свою підтримку визначенню кадастру, запропонованому FIG: «Кадастр — це зазвичай земельно-інформаційна система, одиницею обліку якої є земельна ділянка, яка містить актуальну інформацію, у тому числі облік інтересів щодо ділянки (права, обмеження, відповідальність). Кадастр зазвичай також містить геометричний опис (відтворення) ділянки, пов'язаний із іншими даними, які характеризують природу інтересів, право власності або право контролювати ці інтереси, і часто дані щодо вартості ділянки та її вдосконалень. Кадастр запроваджується з фіскальними цілями (оцінка та справедливе оподаткування), правовими цілями (обіг прав на ділянки), з метою сприяти управлінню земельними ресурсами і їхньому використанню (наприклад, для планування та інших адміністративних цілей). Кадастр забезпечує сталий розвиток та захист навколишнього природного середовища.»¹¹² Це визначення, на нашу думку, ґрунтується на ідеї об'єднання кадастру і реєстру.

Напрямки державної політики

Наша позиція полягає у тому, що державний реєстр прав на земельні ділянки сільськогосподарського призначення мав би бути частиною державного земельного кадастру і утворювати разом з ним єдину земельно-інформаційну систему. За умов виконання вимог до організаційного, правового та технічного забезпечення, окреслених вище, така багатофункціональна земельно-інформаційна система могла б стати дієвим інструментом просторового планування, управління територіями, забезпечення функціонування ринку нерухомості та ринку іпотеки та іпотечних цінних паперів, оподаткування та оцінки.

Розділення кадастру і реєстру виникло в ті далекі часи, коли технологія не дозволяла об'єднати графічну й текстову інформацію: на мапі відтворювали землю й нерухомість, а в поземельній книзі вели запис прав. Сучасні технології дозволяють створювати не просто бази даних, а просторові моделі з можливістю зберігати, відтворювати, обробляти, аналізувати та передавати безліч атрибутів реальних об'єктів.

¹¹¹ Land Administration in the UNECE Region. Development Trends and Main Principles. ECE/HBP/140. Geneva: UN, 2005, стор.31.

¹¹² <http://www.fig.net/pub/figpub/pub13a/figpub13a.htm>

У той же час слід визнати, що об'єднання або роз'єднання кадастру і реєстру прав як таке не є вирішальним фактором успіху кадастрово-реєстраційної системи: «успіх кадастрової системи залежить не від рівня її правової або технічної досконалості, а від того, чи надає вона правам на землю відповідний захист і чи дозволяє вона ефективну, просту, швидку, безпечну торгівлю цими правами із мінімальним рівнем витрат. Якщо відсутні ресурси, що необхідні для постійного підтримання кадастрової системи в актуальному стані, важко знайти обґрунтування навіть для створення такої системи».¹¹³

На жаль, за роки земельної реформи майже нічого не було зроблено для того, щоб така земельно-інформаційна система запрацювала. Територія України не має картографічного відтворення, не запроваджено єдиної автоматизованої системи ведення кадастру, та й наповнювати цю систему нічим. Реєстрація ділянок (не прав на них) здійснюється в паперовому вигляді. З точки зору забезпечення прав землевласників ця реєстрація у Державному реєстрі земель не має вирішального значення і здійснюється скоріше за все з метою обліку кількості земель та розподілу їх серед землевласників. Інформація державного реєстру земель не є публічною. На нашу думку, публічність та прозорість даних про земельні ділянки та права на них є однією з гарантій легальності і законності ринкових операцій із земельними ділянками.

За даними Рахункової палати Верховної Ради України, система Держкомзему витрачає кошти бюджетного фінансування або неефективно, або з порушенням цільового призначення коштів.¹¹⁴ Фінансування компоненту Е «Розвиток системи кадастру» проекту «Видача державних актів у сільській місцевості та розвиток кадастру» призупинено Світовим банком у зв'язку з відсутністю прогресу в реалізації цього компоненту. Щодо реалізації положень Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» оцінка Світового банку була аналогічна: мінімальний прогрес.¹¹⁵

У той же час Міністерством юстиції України послідовно, хоча і **без достатнього законодавчого забезпечення**,¹¹⁶ створювалися окремі компоненти реєстру прав: Єдиний реєстр заборон відчуження об'єктів нерухомого майна (1999р.); Спадковий реєстр (2000р.); Реєстр прав влас-

¹¹³ Богорська декларація міжрегіональної зустрічі фахівців з кадастру під егідою ООН, 1996.

¹¹⁴ Офіційне повідомлення колегії Рахункової палати України від 6 червня 2006р.

http://www.ac-rada.gov.ua/achamber/control/uk/publish/article/main?art_id=660114&cat_id=505.

¹¹⁵ Лист Світового банку від 4 травня 2006р.

¹¹⁶ Ми кажемо про недостатність правової бази для функціонування створених Міністерством юстиції реєстрів з огляду на те, що Конституція України встановлює, що правовий режим власності визначається виключно законами України. Жоден реєстр Мін'юсту не відповідає цьому критерію, тобто не був створений відповідно до закону, ухваленого ВРУ.

ності на нерухоме майно (2002р.); Державний реєстр контрактів (2004р.); Державний реєстр іпотек (2004р.). Ці реєстри організовані в єдиній централізованій базі даних, адміністрування та ведення якої здійснює спеціалізоване державне підприємство «Інформаційний центр» Міністерства юстиції. Слід також врахувати, що Цивільний кодекс України вимагає нотаріального оформлення угод щодо нерухомого майна та їхньої державної реєстрації, тобто особи (органи), які здійснюють нотаріальне оформлення угод, знаходяться в кращій позиції для передавання даних до державного реєстру прав.

Ці дві обставини — відсутність прогресу в діяльності Держкомзему (у частині створення автоматизованої системи ведення кадастру та державного реєстру прав власності) і результативність діяльності Міністерства юстиції України (щонайменше у частині технічного забезпечення реєстрації) спонукають до запровадження відокремленого від кадастру державного реєстру прав у підпорядкуванні Міністерства юстиції України.

У той же час неможливо стверджувати, що таке рішення справді є беззаперечно оптимальним. Той лише факт, що Держкомзем України не створив реєстр прав, не є неспростовним доказом того, що дії Міністерства юстиції України в цьому напрямку можуть бути більш успішними. Під «успіхом» у даному випадку ми маємо на увазі не створення реєстру як такого, а підвищений рівень безпеки трансакцій із землею і нерухомістю.

Зауважимо, що розділення земельного кадастру та реєстру прав на нерухомість суперечить започаткованому новим Цивільним кодексом України курсу на об'єднання під терміном «нерухомість» земельної ділянки та всіх невідокремлюваних від неї вдосконалень. Аналогічну позицію займає і ЗКУ, який визначає, що при переході права власності на споруду переходить і право на ділянку. Здається, що кадастр перетворюється на базу даних виключно про земельні ресурси, а вся інша нерухомість не матиме системи опису такої нерухомості. Проект нової редакції Закону України «Про державну реєстрацію речових прав...» згадує про технічну інвентаризацію (реєстрація прав здійснюється після технічної інвентаризації), але не визначає правового значення і статусу її результатів, куди ця технічна інформація поступає і де зберігається. Відповідно, опис, облік та оподаткування такої нерухомості або ускладнюється, або унеможлиблюється.

Таке розділення функцій може перетворити трансакції з нерухомістю на тривалий, витратний та виснажливий процес. Пропагований принцип «єдиного вікна» в цьому випадку не працюватиме. Сторони трансакцій з нерухомістю і землею стикатимуться зі складною процедурою та зазнаватимуть додаткових витрат і ризиків.

У той же час об'єднання кадастру та реєстру наштовхується на неочікувані перешкоди. Людський фактор у цій ситуації має надзвичайно високе значення. Десятиліттями землевпорядкування в Україні розвивалося як суто технічна діяльність, яка ґрунтується в першу чергу на геодезії, топографії та картографії. За роки земельної реформи ситуація не змінилася. Наприклад, у Ліцензійних умовах здійснення землевпорядної діяльності¹¹⁷ містяться вимоги щодо наявності у штаті землевпорядної компанії фахівців з освітою за спеціальностями «Землевпорядкування та кадастр», «Кадастр». Жодних вимог щодо правознавців. Навчальні програми землевпорядних факультетів вчз пропонують студентам вивчати з десятком видів геодезії, але містять надзвичайно мало годин для вивчення земельного права. Додамо, що сучасні технології та обладнання, в першу чергу прилади GPS, не вимагають від сучасних землевпорядників надзвичайних знань у сфері геодезії та картографії та значно спрощують топографічні зйомки.¹¹⁸

Юридична професія в Україні також є вузько спеціалізованою та суто гуманітарною, тобто юристи (адвокати, нотаріуси, судді) не мають технічних знань стосовно земельних законів та земельного управління.

Відповідно, сучасний стан цих двох професій, залучених до ведення кадастру та реєстрації прав, є таким, що вимагає розділення технічної та правової сторони цієї справи. Констатація цього факту також міститься в Законі України «Про державну реєстрацію речових прав...»: стаття 8 визначає, що державний реєстратор прав повинен мати вищу юридичну освіту. Тобто Ліцензійні умови вимагають від землевпорядників знань геодезії та топографії, а Закон від реєстраторів прав — юридичних знань. А в Україні все, що стосується юридичної професії, так чи інакше підпорядковується Міністерству юстиції, яке є органом, відповідальним за реалізацію правової політики.¹¹⁹

Рівень професійної підготовки працівників органів як системи Держкомзему, так і органів нотаріату все ще потребує поліпшення. Як наслідок, їхні дії та рішення містять помилки. Ми мали можливість ознайомитися із висновками державної землевпорядної експертизи, які явно суперечили чинному земельному законодавству України, на підставі яких приймалися рішення про оренду земельних ділянок, і такі договори оренди було зареєстровано в Державному реєстрі земель. Ми також мали можливість оз-

¹¹⁷ Наказ Державного Комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва та Держкомзему України № 28/18 від 13.02.2001.

¹¹⁸ Кадастр—2014, стор.41.

¹¹⁹ Положення про Міністерство юстиції України, затверджене Указом Президента України N 1396/97 від 30 грудня 1997р.

найомитися з угодами купівлі-продажу земельних ділянок, призначених для товарного сільськогосподарського виробництва, посвідчених нотаріусами в період дії мораторію. Такі угоди були зареєстровані в Реєстрі контрактів та стали підставою для видачі та реєстрації державних актів про право власності на землю.

Посадові особи органів, залучених до ведення державного кадастру та державних реєстрів, залишаються беззахисними перед сторонніми впливами,¹²⁰ а судова влада послуговує діям, які наразі прийнято називати «рейдерством».

Тому на сучасному етапі ані ліцензування, ані атестування, ані кваліфікаційні іспити, ані державна експертиза не гарантують якості кадастрових та реєстраційних робіт. Виходом могло б бути запровадження автоматизованої системи, яка технічними і програмними засобами перешкоджатиме некоректним діям недосвідченого або недобросовісного користувача.

Ще одна проблема полягає у відсутності передбачених законом механізмів обміну вже зібраною інформацією між агенціями, підприємствами та органами, залученими до ведення кадастру та реєстрів. Без такого обміну створити ефективний реєстр прав навряд чи можливо. Більше того, може виникнути проблема із гарантуванням достовірності даних реєстру, адже реєстрацію здійснюють БТІ (комунальні або колективні підприємства), а гарантом достовірності, який відшкодовує збитки, повинна виступати держава.

На нашу думку, головна причина повільності та низької ефективності реформи у сфері створення кадастру та реєстрації прав знаходиться в політичній, а радше політико-економічній, площині. В Україні паралельно відбувається дві земельні реформи: одна — офіційна, проголошена постановою парламенту. Результатом такої реформи є первинна приватизація землі, зміна структури власності на землю та створення передумов і засад функціонування земельного ринку. Друга — тіньова, що спрямована на перерозподіл земель (у першу чергу, сільськогосподарського призначення) в умовах мораторію. Земля продається із застосуванням «сірих» і «чорних» схем, без достатнього контролю і — як наслідок — за низькими цінами; коли мораторій буде скасовано, а земельний ринок легалізовано, його першими гравцями в масштабах України стануть всього лише кілька сот землевласників-спекулянтів. Вони не зацікавлені у функціонуванні відкритого прозорого ринку землі, із багатофункціональним кадастром і надійною реєстраційною системою — але лише до того моменту, поки «сірий» пере-

¹²⁰ Під захистом від впливу слід розуміти обмеження можливостей для впливу, відповідальність за вплив або намагання здійснити вплив, а також відповідальність особи, що піддається впливу, за дії, вчинені під впливом.

розподіл земельних ресурсів не завершено. Прозорий і безпечний ринок землі одразу привабить великих іноземних інвесторів, з якими український капітал не може конкурувати.¹²¹ Таким чином, потужні лобістські угруповання стримуватимуть розвиток кадастру і реєстру прав та зняття мораторію до завершення тіньової реформи. Беручи до уваги, що в Україні влада і бізнес є тісно пов'язаними, державна влада нездатна (і незацікавлена) до ухвалення та реалізації рішень, спрямованих на створення функціонуючих земельного кадастру і реєстру прав. Ця нездатність і незацікавленість вже були помічені українськими громадськими організаціями.¹²²

З урахуванням викладеного ми вважаємо, що неупереджені експертні поради щодо одного чи другого варіанту можуть бути небажаними і недоречними: спроби України перейти до єдиної кадастрово-реєстраційної системи виявилися невдалими, і відсутні підстави стверджувати, що спроби створити та розвивати кадастр і реєстр окремо матимуть кращу якість. У світі існують приклади ефективних ринків землі як в умовах інтегрованого кадастру та реєстру, так і в умовах їх відокремлення, тобто ефективність ринку незначно залежить від того, об'єднані чи роз'єднані кадастр та реєстр. Головним завданням і викликом сьогодення є створення кадастрово-реєстраційної системи (або систем), що забезпечуватиме легкий доступ до земельних ресурсів, гарантуватиме права на землю, підтримуватиме ефективний обіг прав за помірних витрат.¹²³ Тому ми залишаємо вибір тим, кому довірено приймати відповідальні політичні рішення, і обмежуємо наші рекомендації таким:

Закони про реєстр прав і про державний земельний кадастр не повинні залишати місце для розсуду і нормотворчості виконавчої влади;

Закон про державний земельний кадастр має бути спрямований на створення єдиної бази даних щодо земельних ресурсів України. Створення муніципальних кадастрів не слід забороняти, але вони мають вестися за єдиними із державним кадастром технологіями, у єдиній системі координат та забезпечувати повну інтеграцію баз даних державного та муніципальних кадастрів;

Закони про кадастр та реєстр мають бути узгоджені між собою та не містити суперечливих положень. Навіть в умовах розділення ведення кадастру

¹²¹ За даними Асоціації українських банків (АУБ) сумарний капітал банків-членів АУБ станом на 1 березня 2007р. склав приблизно 8,83 млрд. дол. США. Капітал лише одного російського банку — Ощадного банку Росії — станом на 1 квітня 2007р. склав 24 млрд. дол. США (за даними Ощадбанку РФ).

¹²² Законопроект 1037—1: всю землю селянам. І більше нікому (<http://www.myland.org.ua/ukr/12/169/110/4790/>).

¹²³ Bogor Declaration of UN Interregional meeting of experts on cadastre, 1996.

та реєстрації між різними органами, кадастр та реєстр є невід'ємними складовими однієї кадастрово-реєстраційної системи, єдність якою є вирішальною для ефективного державного управління земельними ресурсами;¹²⁴

Земельний кодекс України має бути уточнений в частині порядку набуття прав на землю з метою виключення їх вільної інтерпретації органами виконавчої влади та місцевого самоврядування та запровадження однакових правил набуття прав на земельні ділянки на всій території України;

Реєстрація прав на землю та нерухомість має бути обов'язковою, а плата за реєстрацію має покривати витрати на таку реєстрацію;

Наповнення кадастру і реєстру даними має здійснюватися по стадіях; у першу чергу слід вносити інформацію, яка є необхідною для трансакцій. Потім можна додати іншу інформацію. Кожен додатковий атрибут майна потребує значних витрат, які можуть бути невиправдані для країни із перехідною економікою. Тому спочатку має бути проведений ретельний аналіз витрат та вигод, та кадастр і реєстр мають бути країні «по кишені» у будь-який момент часу;

Реєстр прав має бути єдиним і державним на всій території України. Достовірність його даних має гарантуватися державою. Збитки, завдані помилками та злочинами реєстраторів, мають відшкодовуватися у повному обсязі зі спеціального фонду, сформованого за рахунок плати за реєстрацію;

Державні реєстратори прав повинні мати високий рівень правового та соціального захисту, забезпеченого державою, та нести сувору кримінальну відповідальність за злочинне або недбале ставлення до своїх службових обов'язків;

Професійна підготовка землепорядників має обов'язково включати повноцінний курс земельного права та управління земельними ресурсами;

Держава має стимулювати формування професійних асоціацій землепорядників, які самостійно регулюються (як організації аудиторів та оцінювачів). Такі асоціації мають сприяти впровадженню єдиних стандартів землепорядних послуг;

Право, зареєстроване у реєстрі, має вважатися законним. Жодна особа, право якої не зареєстроване в реєстрі, не повинна мати можливості вимагати власність від набувача, право якого зареєстроване, якщо такий набувач діяв добросовісно. Недобросовісність набувача має доводитися виключно в судовому порядку;

¹²⁴ Рекомендації семінару з сучасних кадастрових і реєстраційних систем ЄЕК ООН / НВР/1999/2

Інформація державного реєстру прав має зберігатися в базі даних із високим рівнем технічного та фізичного захисту. Має бути забезпечено надійне збереження копії цієї інформації;

Ведення реєстру прав та кадастру має бути максимально автоматизоване: це виключатиме вплив людського фактору, прискорюватиме обробку даних, створюватиме можливості для аналізу, узагальнення та передачі даних, а також для взаємодії різних інформаційних систем держави;

Доступ до інформації реєстру прав має бути публічним із урахуванням обмежень, встановлених міжнародними актами та національним законодавством у частині доступу до інформації персонального характеру;

Доступ суб'єктів публічного права (місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування) до кадастру та реєстру має визначатися їхнім статусом та відбуватися також автоматично. Норми на кшталт «місцевої ради мають право доступу до інформації державного реєстру прав, якщо запит зроблено у зв'язку із здійсненням ними повноважень, передбачених законом» передбачають, що працівники реєстру надаватимуть правову оцінку тому, чи знаходиться те чи інше питання в компетенції того чи іншого органу. Такі правові оцінки є прерогативою органів судової влади, тобто в такому випадку порушується принцип поділу влади. Слід вважати, що такі норми створюють підґрунтя для свавілля та анархії у доступі до цього реєстру;

Закони про реєстр та кадастр мають чітко визначати зв'язки та способи обміну даними між усіма інституціями, задіяними у ведення кадастру та реєстру. Якщо між кадастром та реєстром прав буде створено ефективний механізм обміну даними, їх розділення не буде негативно впливати на функціонування ринку і самих систем (вартість, складність утримання і функціонування);

Інформація щодо земельних ресурсів та прав на нерухомість, яка не містить обмежень, пов'язаних із захистом особистого життя громадян та державної таємниці, має бути доступною у спосіб, який виключає адміністративне свавілля та зловживання (наприклад, через спеціальний веб-сайт);

Кадастр має охоплювати всю територію держави без винятку, а його інформація має бути актуальною в будь-який момент часу (насправді створення автоматизованого кадастру та його первинне наповнення є менш складною справою, ніж підтримання його в актуальному стані);

Реєстр прав має містити інформацію про об'єкти нерухомості права приватної, комунальної та державної власності;

Землевпорядні роботи на всій території України мають здійснюватися у єдиній системі координат. Сьогодні ми маємо приклади, коли земельні ділянки, виділені на місцевості у місцевій системі координат, з точки зору національної системи координат знаходяться у сусідніх державах або розділені державним кордоном навпіл;

Землевпорядні роботи на всій території України мають здійснюватися із масовим застосуванням технологій та пристроїв GPS. GPS вважається дешевим, точним та швидким методом, у тому числі для ведення кадастрових карт і для традиційних кадастрових зйомок. GPS у принципі мінімізує потребу в постійній геодезичній мережі і дозволяє зекономити значні кошти держави та приватних осіб.

7. Бар'єри для інвестицій у сільське господарство та харчову промисловість в Україні

Ця робота була підготовлена у 2006р. на запит Німецького комітету зі східноєвропейських економічних відносин при Федерації промисловців Німеччини. Робота містить огляд загальних та специфічних бар'єрів на шляху інвестицій, зосередившись на матеріально-технічних ресурсах, які використовуються сільським господарством та харчовою промисловістю України. У роботі окреслюється норми, які регулюють імпорт окремих матеріально-технічних ресурсів, визначаються вузькі місця та нетарифні бар'єри в торгівлі та пропонуються шляхи для покращання ситуації. Аналіз проводився у два етапи. На першому етапі оцінювалися офіційні норми, які стосуються імпорту окремих матеріально-технічних ресурсів. На другому етапі проводились інтерв'ю з окремими представниками агробізнесу з метою включення до аналізу їхніх точок зору та оцінки інвестиційних бар'єрів. Наприкінці роботи надано рекомендації щодо сприяння інвестиціям та щодо необхідних урядових заходів, що мають бути спрямовані на поліпшення правових та рамкових умов для позитивного інвестиційного клімату.

Хайнц-Вільгельм Штрубенхофф
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецько-український аграрний діалог, Київ

Олег Нів'євський*
Департамент сільськогосподарської економіки, Університет Геттінгену
*У період написання роботи працював на посаді наукового співробітника Інституту економічних досліджень та політичних консультацій у проекті «Німецько-український аграрний діалог», Київ

Вступ

Ефективність та конкурентоспроможність є ключовими питаннями для будь-якої країни, яка прагне стати справжнім гравцем на світовому ринку. Інвестиції внутрішніх та іноземних інвесторів у кращі технології та технічний прогрес підвищують ефективність та конкурентоспроможність українського сільського господарства. На тему інвестиційного клімату протягом останніх десяти років написано десятки робіт, у тому числі й Німецькою консультативною групою (НКГ) та Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій (ІЕД),¹²⁵ тому мало що нового можна додати до цього доволі всебічного аналізу. Але незважаючи на значний обсяг досліджень на цю тему, обсяг залучених інвестицій все ще залишається замалим¹²⁶ і їх абсолютно недостатньо для розвитку цього сектору. Прямі іноземні інвестиції (ПІІ) відіграють особливо важливу роль. Вони збільшують обсяг нагромадженого капіталу в країні (близько 15% усіх інвестицій), полегшують доступ до міжнародних ринків та привозять додаткові знання в країну. Україна відстає від більшості країн із перехідною економікою. Протягом перших років економічного відновлення в Україні споживчий попит був основною рушійною силою зростання. Іншим двигуном може бути зовнішній попит на світових продовольчих ринках. Ці ринки пропонують дуже цікаві можливості за рахунок додаткового попиту на сировину для біоенергетики та біопалива.

Таблиця 7.1

Зростання обсягу інвестицій в Україні

2002	2003	2004	2005 (оцінка)	2006 (прогноз)
3,4%	22,5%	10,2%	-3,1%	4,3%

Джерело: ІЕД, дані скориговані на інфляцію.

Таблиця 7.2

Зростання виробництва в аграрному секторі України, 2002—2006рр.

2002	2003	2004	2005 (оцінка)	2006 (прогноз)
2,0%	-11,0%	19,5%	3,6%	3,1%

Джерело: ІЕД, дані скориговані на інфляцію.

У нашому дослідженні ми використовуємо галузевий підхід та головним чином концентруємо увагу на нормах регулювання імпорту (тарифне та нетарифне регулювання), що в певних випадках становить значний інвестиційний бар'єр при постачанні матеріально-технічних ресурсів в Україну. Сільське господарство України потребує інвесторів для залучення нових машин, обладнання, насіння та «ноу-хау». Покращання можливостей для

¹²⁵ НКГ (1997), Мьоллерс Ф. та ін (2001), Тіль Є. (2002), ІЕД та НКГ (2004), ІЕД та НКГ (2006)

¹²⁶ Див. МЕМУ, Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Київ.

інвестування в кращі матеріально-технічні ресурси допоможе фермерам та агробізнесу прискорити зростання та підвищити рівень доходів, що сприятиме накопиченню капіталу для наступних інвестицій. Покращання ефективності та конкурентоспроможності, у свою чергу, допоможе зростанню українського сільського господарства та експорту продовольства. З цієї точки зору будь-яка перешкода, що ускладнює надходження аграрних технологій до України, власне і є інвестиційним бар'єром. Тому потрібно уважно проаналізувати норми регулювання імпорту з точки зору перешкод, які вони можуть створювати для інвестицій.

Хоча певна робота в цьому напрямку вже проводилась,¹²⁷ не всі аспекти цього питання висвітлюються в одній публікації. У нашому дослідженні ми структурували матеріал таким чином. Спочатку ми описуємо загальне регулювання імпорту, де, фактично, ми підсумовуємо інформацію, яку ми запозичили з різних джерел (див. USDA FAS та Муді, Поліводський 2005). В окремому додатку представлено список тарифних норм/бар'єрів, чинних на даний момент. По-друге, ми пропонуємо детальний аналіз нетарифних обмежень імпорту, що застосовуються до матеріально-технічних факторів виробництва, які використовуються сільським господарством.

Уряд України вітає та підтримує інвестиції в сільське господарство та харчову промисловість. Однак програми підтримки потребують прозорості та узгодження з міжнародними стандартами торгівлі з огляду на вступ до СОТ та наближення законодавства до стандартів ЄС. На сьогодні зростання інвестицій обмежене через непередбачуваність політичного середовища в цілому та через неузгоджену та непрозору політику уряду, надмірне адміністративне втручання та високі ставки ввізних мит на деякі важливі фактори виробництва. Тому робота завершується оглядом майбутніх важливих правил СОТ, які стосуються сільського господарства та харчової промисловості.

Підходи та методи

Робота містить огляд загальних та специфічних інвестиційних бар'єрів¹²⁸ і зосереджується на матеріально-технічних ресурсах у сільському господарстві та харчовій промисловості. Вона враховує специфічні інтереси Німеччини щодо постачання та інвестицій для того, щоб підтримати політичний діалог між Німеччиною та Україною. Робота містить огляд стану регулювання імпорту окремих матеріально-технічних ресурсів. Далі визначаються вузькі місця і нетарифні бар'єри в торгівлі, а також на-

¹²⁷ USDA FAS (2004) та (2005); EBRD (2006).

¹²⁸ Див. у додатку список організацій, компаній і контактних осіб.

прямки вдосконалення регулювання. Також даються пояснення вимогам СОТ (Угода про сільське господарство, Угода про санітарні та фітосанітарні заходи (СФС), Угода про технічні бар'єри в торгівлі (ТБТ), Угода про торгові аспекти прав інтелектуальної власності (ТРИПС)), що інституціоналізують світову торгівлю; висвітлюється необхідність адаптації цих стандартів торгівлі для стимулювання інвестицій в Україну.

Дослідження проводилось у два етапи. На першому етапі були задокументовані й оцінені офіційні норми регулювання імпорту. Вони представлені та розглянуті в першій частині роботи та в додатку. Слід зазначити, що регулювання імпорту не обов'язково є інвестиційним бар'єром. Регулювання імпорту спрямоване на досягнення певних державних правових, торгових та продовольчих цілей. Однак у певних випадках торговельні бар'єри можуть бути занадто високими. З метою виявлення цих особливих випадків ми провели всебічний аналіз відповідних обмежень імпорту, який наведено у додатку. На другому етапі проводились інтерв'ю з окремими представниками агробізнесу з метою включення до аналізу їхніх точок зору та оцінки інвестиційних бар'єрів. Додаткова експертиза була доступна завдяки попереднім дослідженням і консультативним роботам.¹²⁹

У дослідженні були розглянуті такі матеріально-технічні ресурси:

- а) сільськогосподарське обладнання;
- б) агрохімікати;
- в) насіння;
- г) матеріально-технічні ресурси для тваринництва;
- д) обладнання для тваринництва.

Ці ресурси були обрані, оскільки, на нашу думку, вони є ключовими капіталовкладеннями в сільське господарство України, де значну роль відіграють прямі іноземні інвестиції. Таким чином, торговельні бар'єри щодо цих факторів виробництва можна розцінювати як інвестиційні бар'єри.

Наприкінці роботи пропонуються певні рекомендації для сприяння інвестиціям у перераховані галузі, а також необхідні урядові заходи для поліпшення правових та рамкових умов для позитивного інвестиційного клімату.

¹²⁹ Див. попередні роботи ІЕД щодо агрохімікатів і цукру: Муді та Поліводський (2006), Нів'євський та Штрубенхофф (2006).

Загальна процедура імпорту матеріально-технічних ресурсів, призначених для сільського господарства та сільськогосподарських товарів

Регулювання імпорту в Україні здійснюється таким чином. Митні органи при розмитненні на кордоні збирають усі належні митні збори й податки, за винятком випадків, коли вантаж спрямовується на митний склад для зберігання нерозмитнених товарів. Ставки ввізного мита можуть бути адвалорними (% від вартості товарів), специфічними (абсолютні значення) або змішаними. Для змішаного мита застосовується більша з двох ставок. При імпорті матеріально-технічних ресурсів чи сільськогосподарських продуктів до України мають бути здійснені такі кроки:

Реєстрація контракту на товарній біржі;

Сплата імпортного мита — визначеного в Митному тарифі України;

Сплата податку на додану вартість — 20%;

Сплата інших податків (напр., акциз);

Сплата інших митних зборів.

Імпорт сільськогосподарської продукції, включаючи матеріально-технічні ресурси, призначені для сільського господарства, регулюється Законом України «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції» від 17 липня 1997р. (зі змінами). Стаття 4 цього закону говорить про те, що імпортована на територію України сільськогосподарська продукція підлягає обов'язковій сертифікації, санітарно-епідеміологічному, радіологічному та для деяких видів продукції — ветеринарному та фітосанітарному контролю. Закордонні експортери мають узгодити зі своїми партнерами-імпортерами всі імпортні процедури для окремих продуктів до їхнього відвантаження. Важливо переконатися, що всі необхідні послуги надаються в заданому пункті пропуску.

Єдиний збір був уведений після прийняття Закону України «Про єдиний збір, який справляється в пунктах пропуску через державний кордон України» від 4 листопада 1999р. №1212—XIV. Він встановлюється для транспортних засобів, що належать вітчизняним і закордонним власникам і перетинають державний кордон України, та сплачується на пунктах перетину Державного кордону України згідно з українським законодавством щодо проведення митних процедур, пов'язаних із транзитом товарів і транспортних засобів, санітарним, ветеринарним, фітосанітарним, радіологічним та екологічним контролем товарів і транспортних засобів, для проходження транспортних засобів українськими дорогами, у тому числі

із перевищенням встановлених розмірів загальної маси, навантаженням на вісь та (або) габаритних параметрів. Єдиний збір включає сплату за проїзд українськими дорогами (на кожний кілометр) і тарифи за проведення контролю. Він сплачується одноразово в залежності від виду перевезень (імпорт, транзит) на основі єдиного платіжного документу в залежності від типу, потужності чи загальної маси транспортних засобів.

Будь-які продовольчі продукти, продовольча сировина і сільськогосподарські продукти, включаючи матеріально-технічні ресурси, призначені для сільського господарства, заборонено ввозити в Україну без документованого підтвердження їхньої якості та безпеки. Для розмитнення необхідною є така документація:

а. Сертифікат відповідності. Цей документ підтверджує, що сільськогосподарські продукти визначені належним чином та відповідають вимогам норм щодо обов'язкової якості й безпеки, а також діючим стандартам України. Він видається Державним комітетом України зі стандартизації, метрології та сертифікації або органом, уповноваженим (акредитованим) Державним комітетом. Існує більше, ніж 100 установ, уповноважених проводити сертифікацію в Українській системі сертифікації УкрСЕПРО. Закордонні сертифікати вважаються дійсними тільки у випадках, коли взаємне визнання таких сертифікатів включене в положення відповідних міжнародних угод. Таким чином, імпортована продукція має бути підтверджена сертифікатом відповідності або сертифікатом визнання іноземних сертифікатів. Існує дві можливості отримання сертифікатів відповідності:

Сертифікат видається на період від двох до трьох років у випадку, коли всі партії товарів були відправлені одному реципієнту впродовж всього строку дії сертифікату. У цьому випадку має місце серійне виробництво.

Сертифікат видається для кожної специфічної партії товарів.

б. Сертифікат державного санітарного та епідеміологічного контролю. Державна санітарна та епідеміологічна служба Міністерства охорони здоров'я України видає імпортеру сертифікат державної санітарної та гігієнічної перевірки, який підтверджує відповідність чи невідповідність продукції медичним вимогам безпечності для життя і здоров'я людей.

в. Ветеринарний сертифікат. Кожна партія товарів, імпортованих в Україну, перевіряється і випробується незалежно від висновків, зроблених у супровідному ветеринарному сертифікаті здоров'я. У разі апеляції імпортер/експортер має взяти на себе витрати, пов'язані з експертизою, в прикордонній лабораторії чи в Центральній державній ветеринарній лабораторії. Витрати на експертизу становлять від 80 до 500 дол. США в

залежності від кількості необхідних тестів та кількості однорідних груп у партії. Процедура експертизи займає до 7 днів, що унеможливорює імпорт деяких товарів, які швидко псуються.

г. Карантинний дозвіл на імпорт/фітосанітарний сертифікат. Фітосанітарний сертифікат підтверджує, що карантинні матеріали відповідають вимогам стандартів безпеки. Українські фітосанітарні інспектори проводять початкову інспекцію вантажів у порту входу та беруть зразки продуктів для лабораторної експертизи з метою перевірки наявності у вантажі живих карантинних шкідників. Якщо країна-експортер не має державних установ з карантину і захисту рослин, імпорт дозволяється після отримання карантинного дозволу на імпорт. Карантинний дозвіл на імпорт видається Головдержкарантином (Головною державною інспекцією з карантину рослин України) та підтверджує, що продукт відповідає вимогам стандартів безпеки.

Основні інвестиційні бар'єри галузі

Незважаючи на різноманітні інвестиційні бар'єри, описані нижче, оператори агробізнесу, що брали участь в опитуванні, сприймають нестабільне політичне середовище як єдиний найважливіший бар'єр. Бізнес зазвичай адаптується до корупційних схем шляхом додавання сум хабарів до своїх витрат та їх перенесення на клієнта. Він може навіть мати справу з довгими та складними вимогами реєстрації та розмитнення. Він може все перебороти, доки середовище залишається стабільним. Бізнес заявляє: «Хай воно буде поганим, але стабільним!».

Найостаннішим прикладом спонтанної зміни політики було введення ліцензування експорту зерна та експортних квот у жовтні 2006р. Після введення ліцензування експорту зерна багато трейдерів в Україні припинили закупівлю зерна, хоча кораблі були зафрахтовані за декілька місяців, що призвело до втрат декількох мільйонів дол. США окремими зернотрейдерами. Це погіршує інвестиційний клімат та неминуче негативно вплине на інвестиційні рішення.

Що це означає? По-перше, це показує намір Уряду забезпечити дешеве борошно для хліборобних підприємств державної форми власності та дешеве фуражне зерно для тваринницьких господарств. Більше того, це демонструє, що інтереси кількох є вищою цінністю, ніж добробут усієї країни. Введення квот на зерно можна інтерпретувати як загальне неправильне уявлення про функціонування експортно-орієнтованих ринкових операцій у відкритій економіці. Декілька ринкових операторів отримують вигоду, але загальний рівень добробуту економіки падає. У кінці

маркетингового ланцюга саме фермер заплатить за такий політичний захід і отримає нижчі ціни на зерно. Це суперечить політичним намірам уряду. Це збільшує витрати на ринкові операції та інфраструктуру, стає однією із перешкод розвитку сектору.

Зниження витрат на ринкову інфраструктуру потребуватиме подальшого інвестування в маркетингові, транспортні та вантажні засоби і обладнання, а також у посилення конкуренції, наприклад, для зменшення ринкової сили окремих транспортних підприємств.

Приватні трейдери, включаючи іноземних інвесторів, поки що є найважливішим джерелом інвестицій і «ноу-хау» та, при наявності відповідних можливостей, вони створять для України високо конкурентну, динамічну й ефективну маркетингову систему реалізації зерна та насіння соняшнику.

Майже всі оператори агробізнесу не задоволені нестачею кваліфікованого персоналу в сільському господарстві й агробізнесі України, починаючи з фермерського рівня (доярки й агрономи) та закінчуючи аграрними економістами з відповідними навичками управління фермами й агробізнесом, а також розвитком сектору. Мало хто сподівається на покращання ситуації в наступні 3—5 років. Агробізнес інвестує зазвичай біля шести місяців у підготовку, доки персонал буде готовим до виконання роботи на необхідному рівні.

Наш перший висновок такий, що **уряд має зробити акцент на розвитку концепцій та інструментів для покращання інвестиційного клімату й вдосконалення системи освіти в секторі**. Старі та дискредитовані моделі і звички мають бути замінені на нові. Інвестиції у людський капітал для наукових досліджень, освіти, розширення, управління й аналізу економічної політики мають стати стрижнем української аграрної політики. Жодні інші заходи не принесуть аналогічних доходів на інвестиції у довгостроковому періоді. Існуючі сільськогосподарські дослідницькі та освітні установи в Україні потребують конкуренції, нових ідей та людей.

Наступна важлива перешкода, згадана багатьма операторами агробізнесу, — це відсутність функціонуючого ринку землі сільськогосподарського призначення. Цей ринок сприймається як передумова для зростання ефективності й конкурентоспроможності сільського господарства та як додаткове джерело фінансів й інвестицій у сектор. Земля повинна мати реальну вартість та сприяти отриманню засобів існування в сільській місцевості, розвитку сільських фінансових ринків. У зв'язку з цим **очікуване скасування мораторію щодо продажу землі в січні 2008р. сприятиме зростанню інвестицій у сектор**.

Інша перешкода, зазначена деякими операторами агробізнесу, — це **не-**

досконале законодавство та слабка судова влада. Чинні правила корпоративного управління недостатні для забезпечення прозорості у взаєминах акціонерів, захисту компаній від ворожих захоптів (корпоративні рейдери), захисту прав міноритарних акціонерів тощо. Поточний Закон «Про акціонерні компанії» та Розпорядження КМУ «Про акціонерні компанії» № 8326 не вирішують суперечливі питання між акціонерами щодо обов'язкового викупу акцій, кворуму в акціонерному товаристві, переважного права купівлі тощо. Крім цього, оператори говорять про те, що кожна компанія повинна мати Кодекс корпоративного управління, що зробить взаємини в компанії більш прозорими. Існування такого документу має бути гарантовано державним законодавчим актом. Слабка судова система, що є недостатньо незалежною і не може забезпечити виконання судових рішень, — камінь спотикання на шляху розвитку ефективної законодавчої системи.

Агрохімікати

За свідченнями робочої групи сектору агрохімікатів, включаючи Німецькі компанії Bayer Crop Science і BASF у Європейській бізнес асоціації (ЕВА) у Києві, найбільші слабкі сторони галузі полягають у а) процедурах розмитнення, б) процедурах реєстрації та в) торгівлі підробленими і фальшивими агрохімікатами.¹³⁰

Процедури розмитнення: Митні органи можуть відкласти розмитнення до здійснення хімічного аналізу активних інгредієнтів, хоча такий аналіз є передумовою для державної реєстрації у Міністерстві охорони навколишнього середовища та вже проводився в реєстраційних цілях. Митні органи належним чином не беруть до уваги документи, надані Міністерством охорони навколишнього середовища. Це можливо через певні неузгодженості в Митному кодексі.

Процедури реєстрації: Агрохімікати можуть бути зареєстровані на десятирічний період чи на два роки для експериментальних цілей. Багато незапатентованих товарів реєструються тимчасово тільки на два роки. Оскільки документи, необхідні для короткотермінової та довготермінової реєстрації відрізняються, це ставить виробників оригінальних продуктів — які попередньо інтенсивно інвестували у дослідження та розробку оригінальних продуктів — у нерівні позиції через затримку реєстрації оригінальних продуктів. Немарковані продукти (товари, які не мають торгової марки) потрапляють у країну за процедурами, які передбачають

¹³⁰ Дивись ЕВА: Бар'єри до інвестування в Україні, Київ, травень 2006р.

обмежений контроль та прискорену реєстрацію. Така практика може призвести до зниження якості товарів, доступних на ринку.

Нещодавно уряд вимагав у галузі повторного пред'явлення різних документів для підтвердження патентів. Обґрунтування такої бюрократичної процедури є непереконливим, а мета такого кроку — непрозорою.

Підроблені та фальшиві продукти: За оцінками галузі приблизно від 10 до 20% обсягу ринку, що склав близько 180 млн. дол. США у 2006р., було вироблено нелегально, нелегально перепаковано або є підробкою. Розповсюдження підроблених продуктів порушує права виробників, користувачів і споживачів. Згідно з нещодавніми інформаційними кампаніями, влаштованими ЄБА та ЄС в Україні у співробітництві з українськими органами влади, за оцінками галузі частка ринку підробок трохи зменшилась. Крім цього, Верховна Рада України дещо вдосконалила законодавство. Однак проблема залишається значною. Державний контроль та діяльність правозахисних органів залишаються дуже слабкими. Це завдає шкоди іміджу самих же правозахисних органів з огляду на членство у СОТ.¹³¹

Сільськогосподарське обладнання

Представники галузі постачання сільськогосподарського обладнання говорять про фітосанітарний сертифікат, який потрібно додавати до митної декларації при імпорті нової продукції. Цей захід навряд чи може мати виправдання та має інтерпретуватися як вражаючий приклад законодавчої норми, що стимулює українських посадовців доволіно приймати рішення. Це призводить до вищих витрат ведення бізнесу та вищих ризиків корупції.

Українські експортно-імпорتنі операції з різних причин, наприклад, через передачу прав власності, вимагають 100% передплати за імпордне устаткування, що суттєво обмежує можливості вітчизняних підприємств. У той же час можливо взяти кредит на імпортоване обладнання в іноземному банку. Однак ця можливість рідко використовується, оскільки потребує відповідних комунікаційних здібностей та міжнародного досвіду співробітників українських банків. Крім того, ця можливість не дозволяє українським підприємствам отримувати компенсацію відсотків. Урядова схема виплати відсотків є доступною, але покупець отримує гроші тільки після покупки й отримання обладнання. Це додає невизначеності при покупці та знижує ліквідність інвестора.

Міжнародний досвід показує, що лізинг сільськогосподарського обладнання є вдалим способом скорочення інвестиційних витрат фермера («Ук-

¹³¹ Дивись консультаційні роботи ІЕД щодо боротьби з підробкою агрохімікатів.

рАгроЛізинг», згідно з Постановою КМУ, постачає обладнання та устаткування для ферм за річною ставкою відсотку менше 10%).¹³² Однак цей варіант не працює належним чином в Україні та не відіграє практичної ролі у фінансуванні сільськогосподарського обладнання. На практиці офіційний рівень амортизації не збігається з циклом лізингу та повною сплатою ввізного мита, а ПДВ разом із першими лізинговими ставками робить цю фінансову схему менш привабливою. Крім цього, сільськогосподарські підприємства сплачують ПДВ два рази. Уперше, коли устаткування імпортується, — на кордоні. Вдруге, коли сільськогосподарські підприємства сплачують лізингові платежі протягом наступних років.

Процес сертифікації є специфічним бар'єром, який потребує часу і нервів імпортерів. Додатково до першої реєстрації продукту кожна поставка має бути знову ідентифікована. Цю процедуру майже неможливо виправдати, і вона призводить до довільних дій відповідальних органів управління.

Деякі оператори галузі відзначають труднощі з примусом виконання контрактів прокуратурою у випадках неплатоспроможності, або коли клієнти не бажають платити. Репутація та імідж прокуратури в цьому зв'язку загалом незадовільні.

Насіння

Згідно з робочою групою у сфері сільського господарства в Східній раді німецьких галузей промисловості в Берліні, включаючи представників німецької насінневої галузі, галузь сприймає ввізні мита на насіння цукрового буряку як надзвичайно високі. Такою ж була реакція української цукрової галузі та виробників цукрового буряку в попередньому дослідженні цукрового сектору.¹³³

Ввізні мита на насіння цукрового буряку в квітні 2003р. склали 22 євро за кілограм насіння, незалежно від стадії виробництва. Раніше ввізне мито становило 70% вартості. Таке фактичне підвищення ввізних мит призвело до перевищення цін на імпортоване насіння більше, ніж у три рази, у порівнянні з насінням вітчизняного походження. Таким чином, українські виробники цукрового буряку виключаються із технічного прогресу на світових ринках насіння, так само як і самі українські виробники насіння. Це послаблює конкурентоспроможність усього цукрового маркетингового ланцюга. Обмежена конкуренція сама по собі буде мати негативний довготерміновий ефект на життєздатність української галузі з вирощування цукрового буряку.

¹³² Постанова КМУ № 1904 від 10 грудня 2003р.

¹³³ Див. Нів'євський та Штрубенхофф (2006).

Трейдери, що займаються торгівлею матеріально-технічними ресурсами, говорять про тінювий імпорт насіння (головним чином, цукрових буряків, але, крім цього, насіння рапсу і солодового ячменю) із Польщі в Україну, що може скласти до 50% у секторі вирощування цукрового буряку.

Іншим питанням є генетично модифіковане насіння. Офіційно Україна не має ГМО насіння, але на практиці виконання цієї норми є під загрозою через нестачу узгодженого законодавства для покарання виробників. Технічні рівні є невизначеними.

Велика рогата худоба

Після виявлення випадків коров'ячого сказу в Німеччині декілька років тому українськими урядовцями був заборонений імпорт племінної рогатої худоби з Німеччини. Завдяки адекватним заходам німецьких урядовців (точна ідентифікація тварин та чіткість схем) згідно із законодавством ЄС торгівлю племінною рогатою худобою було поновлено з багатьма країнами, включаючи всі нові країни-члени ЄС у Східній Європі. Крім цього, переговори з важливими торговими партнерами в Північній Америці і Росії були успішно завершені на основі принципу встановлення найбільш ранньої дати народження для імпортованої племінної рогатої худоби (1 липня 2001р.).

Українська молочна промисловість є однією з найважливіших у харчовому секторі України, та багато компаній агробізнесу планують розширення виробництва і торгівлі молочними продуктами шляхом інвестування в переробку молока. Найважливіше питання — це доступність і якість пропозиції сировини. Хоча кількість корів в Україні достатня, більшість із них дають молоко в низькопродуктивних сільських стадах із піком продукції влітку. Але попит на молочні продукти досягає своєї найвищої точки взимку. Таким чином, молочна галузь буде вимушена інвестувати у високопродуктивне виробництво молочних одиниць для забезпечення достатньої кількості та якості молочної сировини для переробки. Високопотенційні племінні тварини є найважливішим елементом зростання продуктивності в маркетинговому ланцюгу молочного сектору. Сектор потребує зменшення кількості низькопродуктивних сільських корів, але збільшення кількості високопродуктивних якісних порід. Племінні корови з ЄС, включаючи Німеччину, можуть відігравати важливу роль у зростанні продуктивності молочного сектору України.

Обладнання для тваринництва

Поточний обсяг ринку сучасного молочного обладнання на рівні ферм оцінюється постачальниками в 20 млн. дол. США щорічно. Це дуже низький

рівень у порівнянні із Центральною та Західною Європою. У країні близько 3,5 млн. корів, теперішній обсяг інвестицій знаходиться на рівні 6 дол. США на одну корову в рік. Це близько 1—5% інвестиційного рівня Західної Європи. На рівні переробки відбуваються деякі інвестиції в молочне обладнання, хоча на дуже обмеженому рівні. У порівнянні з Росією, де багато міжнародних гравців інвестували в нові молочні підприємства навколо великих міст після девальвації рубля в 1998р., інвестиції в Україну є недостатніми. Молочна галузь представляє цікаві можливості з порівняльними перевагами, отже, сектор потребує значної уваги держави до реструктуризації молочного маркетингового ланцюга.

Нааявні інвестиційні бар'єри в галузі:

- ✓ ставки ввізного мита від 5 до 20% для молочного обладнання;
- ✓ сертифікація, харчові стандарти;
- ✓ низька якість молочної сировини;
- ✓ повільне відшкодування ПДВ;
- ✓ ринки землі сільськогосподарського призначення і фінансові ринки, що не функціонують

Може виникнути ще одна проблема з розмитненням, оскільки український покупець іноземного обладнання має тільки 90 днів після передоплати для проведення операції. Однак через технічні проблеми доставка сільськогосподарського або харчового обладнання може зайняти набагато більше часу (наприклад, збудувати харчову лінію переробки та пакування на молочних заводах). Для продовження цього періоду необхідним є додатковий дозвіл Національного банку України. Ця процедура навряд чи може бути виправдана.

Експорт м'яса

Ринок ЄС пропонує цікаві перспективи для диверсифікації експорту харчових продуктів. Українські виробники мають змогу виробляти яловичину з порівняно низькими витратами, і агробізнес Західної Європи розглядає можливості інвестицій у відгодівлю тварин і сучасні м'ясопереробні заводи України. Перший пілотний інвестиційний проект показав хороші технічні та фінансові результати.¹³⁴ Однак мають бути враховані продовольча безпека та чіткі продовольчі стандарти експорту м'яса до ЄС. На сьогодні

¹³⁴ OSI International інвестувала в загін для відгодівлі тварин і завод із виробництва м'яса в Хазатині, Вінницький регіон. OSI Group потребує близько 170 000 т яловичини щорічно для MacDonalds Group у Європі. Україна розглядається як потенційна країна-постачальник для групи.

Україна не має права експортувати м'ясо, тому що їй бракує так званого «статусу третьої країни». Для отримання цього статусу Міністерство аграрної політики має пройти стандартну процедуру ЄС. Це включає (i) гроші для реалізації плану моніторингу залишків (наявні у 2004р. і 2005р., відсутні у 2006р., будуть забезпечені у 2007р.), (ii) відповіді на стандартні анкети ЄС із ветеринарних стандартів та процедур.

На рівні компанії виробник має бути сертифікованим згідно з правилами імпорту продовольства в ЄС. Оскільки пілотні оператори є великими та досвідченими підприємствами харчової промисловості, вони сприятимуть не тільки власному виходу на ринок, але й виходу інших вітчизняних експортерів яловичини. Потенційні пілотні експортери мають отримати більше уваги з боку уряду.

Література

FAO: Багатосторонні торгові переговори в сільському господарстві. Довідник-посібник, www.fao.org, www.sps-info.org.ua

USDA FAS. GAIN Доповідь № UP5001 «Україна: Багатообіцяючий ринок рослинного насіння з США», 2005р.

USDA FAS. GAIN Доповідь № UP5014 «Харчове й Сільськогосподарське регулювання і стандарти імпорту. Доповідь країни», 2005р.

USDA FAS. GAIN Доповідь № UP5017 «Україна: Експортний Сертифікат FAIRS Доповідь. Річна», 2005р.

Європейська Бізнес Асоціація (ЕВА). Бар'єри для інвестування в Україну. Київ, травень 2006р.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій та Німецька консультативна група з питань економічних реформ в Україні. Інвестиційна політика: відмова від державного інтервенціонізму (у книзі «До вищого рівня життя. Економічна програма для України»), Київ, 2004р. стор. 36—47, http://ier.org.ua/books/gold_book_eng.pdf.

Інститут економічних досліджень та політичних консультацій та Німецька консультативна група з питань економічних реформ в Україні. Інвестиції: Послідовна політика сприяння: (у книзі «Нові виклики для економічної політики України: рекомендації до плану невідкладних дій»). Київ, 2006р., стор. 48—60.

Муді Р. та Поліводський О. Відповідність законодавства ЄС та СОТ щодо боротьби з підробкою пестицидів та агрохімікатів в Україні — поточний стан і потреби гармонізації в майбутньому. Консультативна робота ІЕД № AgPP3, Київ, 2006р, <http://ier.org.ua/papers_en/agpp3_en.pdf>.

Муді Р. та Поліводський О. Українські експортно-імпорتنі операції окремої сільськогосподарської продукції із країнами ЄС. (регулятивний посібник підготовлений для проекту ЄС Тасіс в Україні «Встановлення Сільськогосподарських Стандартів Сертифікації і Контрольні Механізми згідно з вимогами СОТ-СФЗ»), Київ, 2005р.

Мьоллерс Ф. Опітц П. та фон Хіршаузен К. Чи існують напрямки регіональної політики, що ведуть до Європи? Голоси українських компаній на Сході та Заході (у книзі «Україна на шляху до Європи» за ред. Хоффманна Л. та Мьоллерс Ф.), Фенікс, Київ, 2001р., стор.127—149.

Нів'євський О. та Штрубенхофф Х. Реструктуризація цукрового комплексу України, Наукові матеріали ІЕД № AgWP1, Київ, 2006р. <http://www.ier.kiev.ua/Ukraine/WP/2006/agwp_1_ukr.pdf>

Німецька консультативна група з питань економічних реформ в Україні. Прямі іноземні інвестиції в Україні. Консультативна робота ІЕД № І 11, Київ, 1997р.

Тіль Є. Інвестиційний клімат у Росії та в Україні: спільна слабкість інституційних та політичних засад (у книзі «Сприяння сталому економічному зростанню в Україні.» за ред. фон Крамона-Таубаделя Ш. та Акімової І.), Physica-Verlag Heidelberg, Німеччина, 2002р. стор. 173—201 <<http://www.ier.kiev.ua/English/books/Fostsering%20economic%20growth%20eng.pdf>>

фон Крамон-Таубадель Ш. Сільськогосподарська політика в Україні: Поточні результати і пріоритети. Презентація підготовлена для брифінгу із Прем'єр-міністром Ю.Тимошенко. Німецька консультативна група з питань економічних реформ при уряді України, Київ, 12 серпня 2005р.

фон Крамон-Таубадель Ш. та Зоря С. (2004): Наслідки вступу до СОТ для аграрної політики в Україні (у книзі «Сільське господарство України: Криза та відновлення» під ред. фон Крамона-Таубаделя Ш., Дем'яненко С., Куна А.), Німеччина: Shaker Verlag, 2004р., стор. 6—177. <http://www.ier.kiev.ua/English/books/agricultural_book3.pdf>.

фон Крамон-Таубадель Ш. та Зоря С. Приєднання до СОТ та аграрна політика в Україні (у книзі «Політика та розвиток сільського господарства в Україні» за ред. фон Крамона-Таубаделя Ш., Зорі С. та Штріве Л.), Shaker Verlag, 2001р., стор. 155—175 <http://www.ier.kiev.ua/English/books/Agrarbook_2001_eng.pdf>

Додаток

Таблиця А 7.1

Перелік організацій, компаній і контактних осіб

	Контактна особа	Компанія	Посада
1.	Артюшин Олександр	Українська зернова асоціація	Заступник генерального директора
2.	Афанасьєв Ігор	Агентство інвестицій та розвитку	Директор
3.	Брюкнер Хольгер Цюрюпа Вадим	Westfalia Surge Україна	Генеральний директор Директор
4.	Булгакова Алла	Lemken Україна	Виконавчий директор
5.	Бучма Марина	Європейська бізнес асоціація	Виконавчий директор Агрохімічного комітету
6.	Вароді Оксана	IFC PEP Україна	Керівник розвитку проекту
7.	Зауер Герлінде	Eastern Council of German Association of Industries	Генеральний менеджер робочої групи з сільського господарства
8.	Каліберда Олександр	Світовий банк	Старший керівник проекту
9.	Крессе Штефан	Посольство ФРН в Україні	Радник з питань продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів
10.	Кубе Гаральд	BASF Україна	Головний менеджер
11.	Лапа Володимир	Українська аграрна конфедерація	Голова аналітичного департаменту
12.	Лисиця Олексій	Українська аграрна конфедерація	Генеральний директор
13.	Ребайн Йорг	Bayer Україна	Генеральний директор
14.	Стариков Олександр	Apple Consulting	Голова департаменту інвестиційних проектів
15.	Усов Антон	ЄБРР	Радник із зовнішніх зв'язків
16.	Федоренко Сергій	Група компаній «Укррос»	Президент
17.	Феофілов Сергій	Украгроконсалт	Генеральний директор
18.	Чагаровський Вадим	Спілка молочних підприємств України	Голова ради директорів
19.	Шрьопер Доріан	Alfred C. Toepfer International	Адміністратор експорту
20.	Щімечек Хартмут	OSI International Foods GmbH	Директор розвитку бізнесу в Східній Європі
21.	Яковенко Антон	Райз-Агросервіс	Фінансовий директор

Специфічні режими імпорту сільськогосподарських продуктів

Насіння та інші матеріально-технічні ресурси рослинного походження в сільському господарстві

Тарифи

Таблиця А 7.2

Ставки ввізного мита

Насіння/інші матеріально-технічні ресурси рослинного походження	Ставки ввізного мита
М'яка, тверда пшениця; зернові гібриди; горох; соєві боби; арахіс упакований; льон; насіння рапсу; насіння соняшнику; аніс; коріандр; кмин; люцерна; коношина; віка; люпин; кольрабі.	0%
Сорго гібриди	2%
Рис; арахіс інший, ніж пакований; мак; саджанці винограду	5%
Грибний міцелій; квасоля; гірчиця	10%
Багаторічні рослини	15%
Картопля; ядра кокосових горіхів; бавовна; кастор; сезам; сафлор красильний; конопля; макуха; інші, ніж горохові боби; за продуктами переробки та корму для тварин	20%
Жито; ячмінь; овес	20 євро за т
Гречка; пшоно	50 євро за т
Меласа	80 євро за т
Цибуля; часник	200 євро за т
Цукор (тростинний/буряковий)	50%, але не менше 300 євро за т
Інший цукор, включаючи лактозу, мальтозу, глюкозу, фруктозу, мед	300 євро за т
Насіння цукрового буряку	22000 євро за т

Джерело: Митний тариф України.

Нетарифні імпорتنі процедури

Насіння може бути імпортоване в разі відповідності наступним вимогам:

а. Реєстрація. Перед імпортуванням насіння для комерційної реалізації кожний сорт рослини має бути зареєстрований в Україні. Це робиться з метою захисту прав інтелектуальної власності селекціонерів та забезпечення аграрних виробників сортами з властивостями, заявленими його розробниками. За процес реєстрації відповідає Державна служба з охорони прав на сорти рослин (Міністерства аграрної політики). Після занесення сорту рослини до Державного реєстру сортів рослин або в процесі його реєстрації чи імпорту з метою випробування, дослідження чи демонстрації власники сортів можуть отримати український патент, який забезпечить їхні ексклюзивні права на території країни, або просто занести сорт до Реєстру. Друга можливість забезпечує вищий рівень захисту прав інтелектуальної влас-

ності та зазвичай обирається компаніями, які не мають власної мережі реалізації продукції. Повний процес реєстрації сортів рослин може зайняти до трьох років та коштувати близько 750 дол. США, якщо сорт зареєстрований в іншій країні-члені, і досягати 10000 дол. США в інших випадках. Існують річні виплати за користування патентом або утримання сортів у Реєстрі. Плата за патент поступово зростає від 90 дол. США за другий рік до 600 дол. США за десятий і кожний наступний роки. Плата за утримання сорту в Реєстрі складає 20 дол. США на рік протягом перших п'яти років, а потім поступово зростає до 300 дол. США в 16-й рік реєстрації.

б. Дозвіл на імпорт. Цей документ видається Головною державною інспекцією з карантину рослин України Міністерства аграрної політики та містить інформацію про сорти/види, дозволені до ввозу, кількість, список шкідників, специфічні вимоги з догляду, пункти ввозу до України та післяввізні процедури перевірки.

в. Сертифікат відповідності (Детальніше див. текст).

г. Фітосанітарний сертифікат від Організації здоров'я рослин країни-експортера.

д. Сертифікат якості. Державна насіннева інспекція Міністерства аграрної політики перевіряє імпортоване та вітчизняне насіння на відповідність українським стандартам якості. Як до імпортованого, так і до вітчизняного насіння застосовуються однакові стандарти. Сертифікація зазвичай триває до 30 днів. У середньому тест кожного зразка коштує 22 дол. США.

Окрім перерахованих вище вимог, Державна санітарно-епідеміологічна служба України вимагає перевірки насіння на пестициди. Крім цього, кожна група насіння має перевірятися на відповідність радіоекологічним стандартам.

Генетично модифіковані рослини. На сьогодні не існує законодавства, яке б чітко визначало, як можна розвивати, торгувати та утилізувати біотехнологічні продукти в Україні. Крім того, не існує офіційної позиції влади з регулювання біотехнологій. Існує законопроект (очікує розгляду Верховною Радою України з листопада 2002р.), який поділяє відповідальність за розвиток, перевірку та реєстрацію вітчизняних та імпортованих продуктів біотехнологій між багатьма урядовими установами. Прийняття цього закону дозволить регуляторному процесу комерціалізувати рослинні біотехнологічні продукти в Україні. За інформацією урядових установ в Україні відсутні генетично-модифіковані організми (ГМО). Однак оператори бізнесу висловлюють сумніви з цього приводу, оскільки відповідне законодавство є недостатнім, а також існують проблеми з дотриманням законодавства.

Тварини та матеріально-технічні ресурси тваринного походження

Тарифи

Таблиця А 7.3

Мита

Тварини та матеріально-технічні ресурси тваринного походження	Ставки ввізного мита
Сперма великої рогатої худоби; Ембріони великої рогатої худоби; Плеєнні тварини (велика рогата худоба, коні, вівці, кози, курки)	0%
Рідке молоко	0,1 євро за літр
Молочний порошок, згущене молоко, маслянка	0,5 євро за кг
Сироватка	0,2 євро за кг
Масло	1,5 євро за кг
Сир	0,8 євро за кг
Яйця	1 євро за кг
Яловичина, баранина, свинина, козлятина	10%, але не менше 600 євро за т
Свійська птиця (жива)	10%, але не менше 400 євро за т
Свійська птиця (частини) і її субпродукти (печінка, серце, тощо)	30%, але не менше 1500 євро за т
Продовольчі субпродукти тваринного походження (печінка, язик, серце, кишки, для фармацевтичної галузі тощо)	500 євро за т
Інше м'ясо	10%

Джерело: Митний тариф України.

Нетарифні імпорвні процедури

Для імпорту тваринної продукції в Україну імпортер повинен мати дозвіл і сертифікати таких органів:

- а.** Гігієнічний висновок Державної санітарно-гігієнічної експертизи.
- б.** Сертифікат відповідності.
- в.** Ветеринарний сертифікат.

Витрати на нетарифні імпорвні процедури не можуть бути точно визначені, оскільки вони залежать від типу сертифікації (тобто чи отриманий сертифікат для консигнації, чи для виробництва). У разі перевірки виробничої діяльності необхідним є виїзд спеціаліста до країни-експортера. Клієнт має покрити такі витрати. У деяких випадках загальна вартість сертифікації і документації може перевищити 10000 дол. США.

Сільськогосподарське обладнання

Тарифи

Таблиця А 7.4

Ставки ввізного мита

Обладнання	Ставки ввізного мита
Обладнання для підйому, перенесення, навантаження та розвантаження, розроблене для сільськогосподарських тракторів; сівалки та садівні машини; машини для удобрення; косарки; сінозбиральні машини; соломомітальні машини; зернозбиральні машини; картоплекопалки і картоплезбиральники; бурякокопалки; силосні комбайни; виноградні комбайни; машини для очистки, сортування і відбору яєць, фруктів тощо.	0%
Дизельні двигуни для механічних сільськогосподарських тракторів	5%
Плуг; борона; культиватори; скаріфікатори; прополювальні машини; гусеничні трактори; механічні сільськогосподарські трактори	10%
Садівні трактори	15%
Механічні трактори для перевезення причепів:	
– нові	5%
– що були у використанні	10%
Автомобілі й вантажівки	25%
Самоскиди	20%

Джерело: Митний тариф України.

Нетарифні імпорتنі процедури

Для імпорту сільськогосподарського обладнання потрібно пройти певні нетарифні процедури. Для уникнення повтору, але задля збереження послідовності структури документу, тут ми посилаємось на матеріал, який викладено в розділі, що стосується вимог СОТ із цього питання.

Обладнання для сільського господарства та харчової промисловості

Тарифи

Таблиця А 7.5

Ставки ввізного мита

Обладнання	Ставки ввізного мита
Для розприскування рідких і порошкоподібних речовин для сільського господарства й садівництва; для підйому, перевезення, навантаження та розвантаження (на тракторах) в сільському господарстві; для приготування корму для тварин; для птахівництва; для очищення, сортування та перевірки зерна й бобів, за винятком тих, які використовуються на фермах; для доїння; для обробки молока. Сушильні апарати для сільськогосподарських продуктів. Ваги для тварин	0%
Кондитерське обладнання	1%
Пивоварне обладнання	2%
Пекарське й макаронне обладнання	3%
Холодильники; машини для миття, сушки, наповнення склянок, упаковки, наліплювання ярликів; преси для виробництва вина, соків тощо; обладнання для виробництва напоїв; обладнання для оброблення фруктів, овочів і горіхів	5%
Ручні інструменти: лопати, кирки, зубрила, вила, граблі, вісі тощо; машини для зняття вершків з молока	10%
Обладнання для виробництва цукру й обробки м'яса	12%

Джерело: Митний тариф України.

Нетарифні імпорتنі процедури

Для імпорту сільськогосподарського устаткування потрібно пройти певні нетарифні процедури. Для уникнення повтору, але задля збереження послідовності структури документу, тут ми посилаємось на матеріал, який викладено в розділі, що стосується вимог СОТ із цього питання.

Агрохімікати

Тарифи

Таблиця А 7.6

Ставки ввізного мита

Агрохімікати	Ставки ввізного мита
Добрива:	
– азотні	5%
– фосфорні	5%
– калійні	
Необроблені природні калійні солі (карналіт, сильвін та інші);	0%
Змішані або інші добрива	5%
Агрохімікати	до 20%

Джерело: Митний тариф України.

Нетарифні імпорتنі процедури

Імпорт агрохімікатів і пестицидів потребує проходження певних нетарифних процедур. Для уникнення повтору, але задля збереження послідовності структури документу, тут ми посилаємось на матеріал, який викладено в розділі, що стосується вимог СОТ із цього питання.

8. Роль сільськогосподарських дорадчих послуг

Ця робота, виконана на запит Міністерства аграрної політики України у 2007р., надає інформацію про обсяги державного бюджетного фінансування сільськогосподарських дорадчих послуг у деяких країнах-членах ЄС: Данії, Польщі та Німеччини. Оскільки єдиної німецької моделі не існує, наведені приклади моделей чотирьох німецьких земель. Крім того, розділ коротко описує інституційну структуру, яка діє в цих країнах, що дає можливість зрозуміти, як здійснюється фінансування. Цей аналіз дозволяє зробити висновки щодо фінансування сільськогосподарської дорадчої служби в Європі та розробити на цій основі певні рекомендації для України.

Юстина Ярошевська,
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецько-український аграрний діалог, Київ

Вступ

1 січня 2005р. набув чинності закон України «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність»,¹³⁵ який закладає правову основу для надання і фінансування сільськогосподарських дорадчих послуг в Україні. Згідно зі статтею 5 цього закону дорадча діяльність в Україні може фінансуватись з державного або місцевих бюджетів, оплачуватись клієнтами, а фінансуватись також за рахунок грантів, міжнародної технічної допомоги, фондів міжнародних програм і проектів, благодійних внесків фізичних та юридичних осіб та інших джерел, не заборонених законом.

Далі, у законі «Про сільськогосподарські дорадчі послуги» відокремлені суспільно орієнтовані та інші послуги. Суспільно орієнтовані послуги фінансуються з державних і місцевих бюджетів. Вони мають бути визначені в державній цільовій програмі сільськогосподарської дорадчої діяльності, яку готують центральні органи влади. Місцеві органи врядування також можуть визначити додаткові суспільно орієнтовані послуги для фінансування з місцевих бюджетів. Контракти на суспільно орієнтовані послуги укладаються з виконавцями цих послуг за результатами тендеру. Дорадчі послуги, які не передбачені державною цільовою програмою, надаються за рахунок їх споживачів (стаття 6 вищевказаного закону).

11 липня 2007р. Кабінет Міністрів ухвалив відповідну постанову «Про прийняття державної цільової програми сільськогосподарської дорадчої діяльності до 2009 року».¹³⁶ Згідно з її авторами метою програми є створення ефективної і доступної мережі сільськогосподарських дорадчих послуг в Україні для задоволення потреб сільськогосподарських виробників і сільського населення. Оціночна сума видатків, передбачених у державному бюджеті на виконання цієї програми, становить 31 510 000 грн. на 2007—2009рр.

Таблиця 8.1

Обчислена вартість бюджетних видатків на державну цільову програму сільськогосподарської дорадчої діяльності відповідно до ухвалені постанови

Джерело	2007	2008	2009	2007–2009
Держбюджет (грн.)	10 000 000	10 500 000	11 020 000	31 510 000*
Місцеві бюджети (грн.)	1 660 000	1 730 000	1 830 000	5 220 000
Загалом (грн.)	11 660 000	12 230 000	12 850 000	36 730 000**

Джерело: Постанова Кабінету Міністрів №927 від 11 липня 2007р.

Примітки: * Після додавання сум із попередніх стовпчиків це становить 31 520 000 грн.

** Після додавання сум із попередніх стовпчиків це становить 36 740 000 грн.

¹³⁵ Закон України №1807 від 17 червня 2004р.

¹³⁶ Постанова № 927 від 11 липня 2007р.

Міністерство фінансів, готуючи проект держбюджету, має враховувати видатки, заплановані на фінансування державної цільової програми сільськогосподарської дорадчої діяльності. Потім питання виділення коштів вирішується окремою постановою Кабінету Міністрів. На 2007р. у держбюджеті виділено 9,3 млн. грн. для фінансування розвитку і дорадчих послуг. Відповідна постанова про їх виділення була прийнята Кабінетом Міністрів 19 вересня 2007р.

Створюючи правові рамки, представлені вище, Україна вибирає спосіб, у який має працювати сільськогосподарська дорадча система — з недержавним наданням послуг і державним фінансуванням суспільно орієнтованих послуг. Вартість інших послуг покриватимуть їх споживачі. За таких умов питанням для України буде не вибір між державною чи приватною сільськогосподарською дорадчою системою, а вибір необхідного обсягу державних субсидій на підтримку вибраної моделі.

На прохання керівника департаменту сільськогосподарської освіти, науки і розвитку Міністерства аграрної політики України д-ра Тетяни Іщенко в цій роботі ми надаємо інформацію про обсяги державних бюджетних витрат на сільськогосподарські дорадчі послуги в деяких європейських країнах: Данії, Польщі і Німеччині. Оскільки єдиної німецької моделі не існує, у роботі представлені моделі сільськогосподарських дорадчих послуг у чотирьох німецьких землях. Ми також коротко описали інституційну структуру в цих країнах для того, щоб показати, як здійснюється фінансування. Цей аналіз дозволяє нам зробити висновки щодо фінансування сільськогосподарських дорадчих послуг у Європі і виробити на цій основі певні рекомендації для України

Данія

Данія має унікальну систему приватизованих сільськогосподарських дорадчих послуг, де фермери є водночас і власниками, і споживачами системи. Данська сільськогосподарська дорадча служба є партнерством, що складається з двох рівнів: Данського сільськогосподарського дорадчого центру в м. Аархус і місцевих дорадчих центрів по всій Данії.

Данський сільськогосподарський дорадчий центр (Національний центр) діє як «радник радників» і грає роль центру підвищення кваліфікації, головним завданням якого є надання технічних знань і послуг місцевим дорадчим центрам. Він надає безпосередні поради фермерам тільки в деяких вузьких сферах, де не вигідно наймати фахівців для місцевих потреб, наприклад, у конярстві.

У Данії існує 46 місцевих дорадчих центрів, які надають поради безпосе-

редньо фермерам з технічних, економічних, освітніх, соціальних питань та з інформаційних технологій. Ці центри належать та управляються місцевими організаціями, які підпорядковані «Данському сільському господарству» — національній організації фермерів. Кожен центр створює свій комітет, який визначає пріоритетність його професійних завдань. Членами цих комітетів є фермери, яких обирають організації фермерів і які, таким чином, беруть участь у повсякденній роботі й керівництві дорадчого центру. Більше того, фермери і керівники відділів місцевих дорадчих центрів беруть участь у виробленні стратегії Національного центру. Саме фермери визначають пріоритети завдань, що виконуються за рахунок грантів, які отримує Національний центр.

Згідно зі щорічним звітом Данської сільськогосподарської дорадчої служби за 2007р., у данській дорадчій системі працює 3500 співробітників, 481 з яких працює в Національному центрі в Аархусі. Для задоволення їхніх освітніх потреб у 2006р. була створена спеціальна навчальна академія.

Незалежність данської дорадчої системи від держави особливо впадає в очі, коли вивчаєш модель її фінансування — з 2004р. сільськогосподарська дорадча служба не фінансується з державного бюджету. Замість цього її видатки компенсують фермери. Варто зазначити, що такий ринковий підхід привів до ситуації, коли місцеві центри конкурують не тільки з приватними консалтинговими компаніями, але й між собою. Кожен із них має свій власний бюджет, і вони вже не так жорстко, як раніше, прив'язані до певного регіону.

З 1 січня 2004р. державні гранти для сільськогосподарських дорадчих послуг були припинені. Ми наводимо перелік інших джерел доходів Данського сільськогосподарського дорадчого центру в Аархусі.

Як видно з Таблиці 8.2, обсяг коштів Данського сільськогосподарського дорадчого центру зростає за останні три роки і у 2006р. сягнув 64 053 691 євро. Більша частина доходу надходить від плати користувачів та продаж. Вона генерується місцевими дорадчими центрами, які продають свої послуги, такі як комп'ютерні програми і поради. Значна частина доходу надходить від фондів проектів за виконання завдань, контракт на які отримав Національний центр, або завдань, для яких він сам шукав гроші — в обох випадках як на місцевому ринку, так і в ЄС. Наступним джерелом доходу є відшкодування податків, якими обкладались пестициди. Ці кошти спрямовуються на дослідження, випробування, розвиток, освітні та інформаційні проекти. Для того, щоб проект фінансувався за рахунок відшкодування податків, він має бути корисним для всієї галузі виробництва або для всіх фермерів. І нарешті, невелика частка доходу Національного центру надходить від грантів «Данського сільського господарства» — національної організа-

ції фермерів. Іншими словами, у 2006р. плата споживачів та надходження від продажу становили 57% сукупного доходу Національного центру, відшкодування податків — 20%, фонди проектів — 20%, а гранти від «Данського сільського господарства» — 3%. Такий розподіл доходів майже не змінився за останні три роки.

Таблиця 8.2

Надходження Данського сільськогосподарського дорадчого центру¹³⁷

Джерело доходу	2004	2005	2006
рік			
Плата користувачів і надходження з продаж (євро)	29 731 183	30 322 148	36 671 141
Фонд відшкодування податку (євро)	11 895 161	12 389 262	12 563 758
Фонди проектів (євро)	8 857 527	10 697 987	12 885 906
«Данське сільське господарство» (євро)	1 841 398	1 838 926	1 932 886
Додаткові надходження (євро)	0	1 140 940 ¹³⁸	0
Загалом (євро)	52 325 269	56 389 263	64 053 691

Джерело: Щорічні звіти Національного центру Данської сільськогосподарської дорадчої служби за 2005—2007рр.

Як вже було вказано, 46 місцевих дорадчих центрів мають свої власні бюджети. Головним джерелом їхнього доходу є оплата за послуги, надані фермерам. До того ж, місцеві центри продають послуги Національному центру в Аархаусі. Вартість цих послуг становить приблизно 5 100 000 євро на рік.¹³⁹ Ці суми включають у себе платежі за дорадчі послуги у зв'язку з участю в проектах розвитку, передачею інформації для включення до баз даних, участю у випробуваннях тощо.

Польща

У Польщі існує державна сільськогосподарська дорадча система. У 2004р. вона була реформована з метою її пристосування до нових умов, пов'язаних зі вступом Польщі до ЄС. З того часу завдання радників включають надання допомоги фермерам в отриманні доступу до структурних фондів ЄС і прямих виплат. Новий закон «Про сільськогосподарські дорадчі послуги», яким була ініційована реформа, був ухвалений парламентом 22 жовтня

¹³⁷ Суми в данських кронах переведені в євро за офіційними обмінними курсами за грудень 2004, 2005 і 2006рр. (джерело: Нацбанк Данії).

¹³⁸ Мається на увазі передача фондів від Данської асоціації огородництва і садівництва у зв'язку з тим, що Національний центр перебрав на себе дорадчу функцію і видання журналу від Асоціації.

¹³⁹ За даними щорічних звітів за 2005—2007рр. Національного центру Данської сільськогосподарської дорадчої служби.

2004р. Відповідно до цього закону сільськогосподарська дорадча система в Польщі складається з Сільськогосподарського дорадчого центру (Національного центру), розташованого у Брвінові та його відділень у Познані й Кракові, а також регіональних (районних) сільськогосподарських дорадчих центрів.

Сільськогосподарський дорадчий центр підзвітний Міністерству сільського господарства і сільського розвитку. Його роль полягає у координації сільськогосподарських дорадчих послуг у Польщі. Центр розробляє і поширює серед регіональних центрів інформаційні й навчальні матеріали, організує навчання персоналу дорадчих центрів, створює і підтримує інформаційні системи і бази даних, а також організовує конференції і семінари у сфері сільського господарства та сільського розвитку. До того ж, він відповідає за сертифікацію сільськогосподарських радників і ведення відповідного реєстру. Як правило, він не надає порад безпосередньо фермерам.

Сільськогосподарські послуги фермерам надаються регіональними дорадчими центрами, які діють у кожному воєводстві. Вони мають свої власні групи радників на рівні повітів і гмін. Фермери можуть впливати на роботу центру, беручи участь у спеціальних комітетах, які надають поради директору центру.

У Польщі приблизно 5350 осіб зайнято в державних сільськогосподарських дорадчих підрозділах. 4400 з них є радниками і фахівцями. У Сільськогосподарському дорадчому центрі працює приблизно 250 співробітників.

За законом «Про сільськогосподарські дорадчі послуги» державні дорадчі центри в Польщі мають два джерела фінансування: державний бюджет або бюджети воєводств та фонди ЄС. Сільськогосподарський дорадчий центр у Брвінові фінансується безпосередньо з національного бюджету, а регіональні центри отримують фонди з бюджетів воєводств, тобто місцевих бюджетів.

На додаток, закон «Про сільськогосподарські дорадчі органи» визначає державні дорадчі центри як юридичних осіб, які можуть надавати платні послуги. Але перелік таких послуг жорстко регулюється законом. Він передбачає, поміж іншим, підтримку у сфері бухгалтерського обліку і розвитку зеленого туризму. Інші послуги надаються фермерам безкоштовно.

Важливо зазначити, що 2004р. був останнім роком перед реформою. Того року державні фонди були спрямовані не тільки до національного дорадчого центру в Брвінові, але й водночас до дев'яти галузевих представництв (8 818 599 євро) та до регіональних дорадчих центрів (37 110 628 євро), які нині фінансуються з бюджетів воєводств. Це пояснює той факт, що державні фонди різко скоротились у 2005р.

Таблиця 8.3*Видатки національного бюджету на сільськогосподарську дорадчу систему¹⁴⁰*

Рік	2004	2005	2006
Видатки (євро)	45 929 227	2 633 817	2 664 569

Джерело: Сільськогосподарський дорадчий центр у Брвінові.

Договір про вступ Польщі до ЄС передбачає можливість спільного фінансування сільськогосподарських дорадчих послуг у рамках Європейського фонду сільськогосподарських рекомендацій і гарантій (EAGGF) у рамках Галузевої операційної програми для сільського господарства. Таким чином, після вступу національні і регіональні центри отримали доступ до фондів ЄС. Вартість усіх проектів, які донині виконував Національний центр, становить більше 2 000 000 євро.¹⁴¹ Навчання фермерів також може підтримуватись фондами ЄС.

У Польщі сільськогосподарські дорадчі послуги також надають Сільськогосподарські палати, які діють відповідно до закону «Про сільськогосподарські палати» від 14 грудня 1995р. Ці організації, які контролюються фермерами, розташовані в кожному з 16 воєводств і фінансуються за рахунок внесків і платежів своїх членів. Додатково вартість офіційних завдань, які палати зобов'язані виконувати для уряду, відшкодовується з державного бюджету.

Німеччина

Закон вимагає від кожної із шістнадцяти німецьких земель індивідуальної відповідальності за сільськогосподарські дорадчі послуги. Тому в кожній землі сільськогосподарські дорадчі системи мають свою власну організацію. Усі землі можна умовно об'єднати в три основні організаційні форми сільськогосподарської дорадчої діяльності. На півночі і північному заході Німеччини знаходяться Сільськогосподарські палати, а на півдні за сільськогосподарські дорадчі функції відповідає Міністерство сільського господарства землі. У східній Німеччині превалюють різноманітні дорадчі системи приватного типу. Після возз'єднання нові федеральні землі мушили виконати завдання реприватизації великих аграрних господарств. Це привело до зростання попиту на поради з правових і структурних питань, задовольнити який за короткий період часу могли тільки приватні компанії. Для створення Сільськогосподарських палат потрібен час, а землі боялися вкладати занадто великі гроші в непевній ситуації, бо не було зро-

¹⁴⁰ Суми в злотих переведені в євро за офіційними обмінними курсами за грудень 2004, 2005 і 2006рр. (джерело: Нацбанк Польщі).

¹⁴¹ Дані отримані на запит від Сільськогосподарського дорадчого центру в Брвінові.

зуміло, які типи ферм виживуть після реформ. Хоча сільськогосподарські поради в східній Німеччині надають приватні організації, у кожному випадку земля зберігає за собою функцію субсидіювання вартості надання порад. Додатково до вищезгаданих трьох моделей у багатьох німецьких землях існують дорадчі кола.

Сільськогосподарська палата у Райнланд-Пфальці

Одним із головних постачальників сільськогосподарських дорадчих послуг у землі Райнланд-Пфальц є Сільськогосподарська палата цієї землі. Це державна корпорація, яка виконує свої функції відповідно до закону «Про Сільськогосподарську палату Райнланд-Пфальц» від 28 липня 1970р. Членами палати є фермери, винороби, городники і власники лісових угідь землі Райнланд-Пфальц. Головним керівним органом палати є щорічні загальні збори. Вони складаються з демократично обраних представників сільськогосподарської галузі, які працюють на добровільній основі. Палата наймає біля 300 фахівців з сільського господарства.

У законі «Про Сільськогосподарську палату Райнланд-Пфальц» сказано, що Палата може виконувати цілий ряд офіційних завдань відповідального земельного міністерства. Їх видатки має відшкодовувати уряд землі

Таблиця 8.4

Бюджетні видатки землі Райнланд-Пфальц на відшкодування витрат, пов'язаних із виконанням офіційних завдань Сільськогосподарською палатою

Рік	2004	2005	2006
Видатки (євро)	5 870 000	5 733 587	5 430 000

Джерело: Міністерство економіки, транспорту, сільського господарства і виноградарства землі Райнланд-Пфальц.

За інші види послуг, у тому числі поради щодо менеджменту ферм, Палата бере плату з фермерів. Поряд з цим члени Палати сплачують внески залежно від бази оподаткування землеволодінь. Варто зазначити, що бюджет Палати на 2007р. передбачає сукупні суми надходжень в 24 310 000 євро.

Таблиця 8.5

Видатки з бюджету землі Райнланд-Пфальц, що спрямовуються до Центрів обслуговування сільської місцевості

Рік	2004	2005	2006
Видатки (євро)	75 551 300	73 448 900	73 927 400

Джерело: Міністерство економіки, транспорту, сільського господарства і виноградарства землі Райнланд-Пфальц.

У Райнланд-Пфальці, поряд з Палатою, є шість Центрів обслуговування сільської місцевості, у яких працює 1 600 співробітників (2004р.), які відповідають за сільськогосподарські школи, випробування, захист рослин, а

також надання порад щодо технологій виробництва і консультацій з відгодівлі. Завдяки такому широкому спектру послуг неможливо визначити, яка частка фондів, отриманих центрами від земель, спрямовується на сільськогосподарські поради. Відповідальне міністерство не веде такої статистики.

Сільськогосподарські бюро землі Баварія

У Баварії існує державна сільськогосподарська дорадча система. 47 Сільськогосподарських бюро по всій Баварії фінансуються урядом землі і пропонують безкоштовні дорадчі послуги фермерам. У баварській системі зайнято 550 радників, які поряд з дорадчими функціями виконують численні не дорадчі завдання у сфері сільського господарства, такі як аудит заходів з підтримки або навчання. За даними Міністерства сільського і лісового господарства в Мюнхені кожен радник витрачає біля 30% свого часу на діяльність дорадчого характеру. Необхідно пам'ятати, що держава фінансує всі послуги, які надають державні радники, тому не можна точно визначити суми грошей, виділених саме на дорадчу систему. І знов, відповідальне міністерство не веде такої статистики. Організації фермерів, які надають дорадчі послуги фермерам, зокрема у сфері органічного фермерства, садівництва та городництва, підтримуються урядом, який останні три роки виділив на це в середньому 4 500 000 євро.¹⁴²

У той час як Сільськогосподарські палати отримують фінансування від урядів земель тільки за ті завдання, які вони виконують за дорученням уряду, державні субсидії до баварських Бюро надходять незалежно від виду наданих послуг чи порад. Це означає, що баварські фермери отримують безкоштовні дорадчі послуги широкого спектру. У Німеччині така система залишилась лише в Баварії.

Однак можна побачити й інші тенденції. У новій концепції, названій «Спільна дорадча система» (державно-приватне партнерство або ДПП), держава передбачає участь в існуючій дорадчій системі неурядових і приватних постачальників дорадчих послуг. Приватні партнери для системи ДПП будуть відібрані під час спеціальної процедури. Державні дорадчі групи, розміщені в Сільськогосподарських бюро різних районів, візьмуть на себе провідну і контролюючу функції в межах системи ДПП.

Приватна організація в Мекленбурзі-Верхній Померанії

Серед нових федеральних земель з переважно приватними дорадчими системами Мекленбург-Верхня Померанія займає особливе місце, бо ця земля

¹⁴² Дані отримані на запит від Міністерства сільського і лісового господарства землі Баварія.

вирішила створити власну компанію, яка б надавала кваліфіковані дорадчі послуги фермерам за доступну ціну. LMS GmbH — Центр сільськогосподарських дорадчих послуг для Мекленбург-Верхньої Померанії-Шлезвіг-Гольштейну Ltd, заснований у 1991р., є публічною компанією з обмеженою відповідальністю. Ним володіють уряд землі Мекленбург-Верхня Померанія (64,8%), асоціація фермерів землі Мекленбург-Верхня Померанія (25,2%) і асоціація городників і садівників (10%), відтак, він частково державний, частково приватний. Він має штаб-квартиру в Бад Доберані і чотири філії.

LMS надає широкий спектр платних послуг фермерам, у тому числі виконує повний економічний аналіз ферми, надає рекомендації щодо технологій виробництва, підтримки випровадження стандартів якості, переходу на органічне фермерство тощо. Перша дорадча співбесіда безкоштовна, і її можна отримати через Інтернет.

Подібно до сільськогосподарських палат в інших німецьких землях і на основі закону LMS виконує офіційні завдання уряду землі Мекленбург-Верхня Померанія, серед яких поради щодо захисту землі і належного контролю за обігом біологічних відходів. Вартість цієї роботи відшкодується урядом землі. Окрім цього, уряд субсидує надання порад фермерам з таких питань, як екологічно свідоме городництво, контроль за викидами, органічне фермерство та запровадження заходів із забезпечення якості. Сфери дорадчої діяльності, які підлягають субсидюванню, визначаються спільно LMS і відповідним державним органом і регулярно переглядаються. На додаток, уряд землі субсидує 100% витрат на професійну соціально-економічну допомогу, яка надається фермерським господарствам, що зазнають соціально-економічних труднощів. Тому такі поради LMS надає фермерам безкоштовно.

У 2006р. LMS отримав з бюджету землі 930 000 євро.¹⁴³ У цю суму не включено відшкодування виконання офіційних завдань. За даними Міністерства сільського господарства, навколишнього середовища і захисту споживачів землі Мекленбург-Верхня Померанія ця сума протягом наступних років значно не зміниться.

Дорадчі кола в Шлезвіг-Гольштейну

Дорадчі кола є формою фермерської організації, яка існує поряд з іншими постачальниками сільськогосподарських дорадчих послуг: урядом землі, Сільськогосподарськими палатами і приватними компаніями в багатьох

¹⁴³ Дані отримані на запит від Міністерства сільського господарства, навколишнього середовища і захисту споживачів землі Мекленбург-Верхня Померанія.

німецьких землях. Дорадчими колами є об'єднані асоціації фермерів, які займаються однаковими видами фермерства, або мають справу з подібними проблемами, і об'єднуються для того, щоб найняти одного або декількох сільськогосподарських радників. Дорадче коло має бути зареєстроване і мусить мати правління, обране його членами. Завданням правління є укладання контракту з радником, проведення переговорів про зарплатню і ресурси, а також нагляд за його діяльністю.

У землі Шлезвіг-Гольштейн існує майже 50 дорадчих кіл зі 100 радниками і біля 4 900 фермерів є їх членами (2007).

Ці фермери роблять фінансові внески в систему дорадчих кіл. Ці внески визначаються залежно від розмірів ферми або числа тварин. Вони можуть платити і фіксовану суму внеску, незалежно від розміру господарства. Це фінансування доповнюється платнею, яка стягується за послуги понад передбачений базовий рівень. До 2004 року дорадчі кола в Шлезвіг-Гольштейну отримували фінансову підтримку з бюджету землі для оплати праці співробітників і покриття витрат на ресурси.

Таблиця 8.6

Видатки з бюджету землі Шлезвіг-Гольштейн на підтримку регіональних дорадчих кіл

Рік	2002	2003	2004	2005	2006
Видатки (євро)	1 091 100	989 000	244 000	0	0

Джерело: Міністерство сільського господарства, довкілля і сільської місцевості землі Шлезвіг-Гольштейн.

У зв'язку з відсутністю фінансування в 2005—2006рр. заради повноти картини ми включили в таблицю 2002—2003рр. Як можна побачити, спостерігається тенденція до скорочення фондів з року в рік, і у 2005р. державне фінансування дорадчих кіл було припинене.

Висновки

Розглянуті країни і регіони можна згрупувати залежно від моделей організації сільськогосподарської дорадчої системи. У першій — фінансування дорадчих послуг, які надають публічні організації, здійснюється із публічних фондів (Польща, Баварія), або принаймні здійснюється часткове публічне фінансування (Сільськогосподарська палата землі Райнланд-Пфальц); у другій — і надання, і фінансування дорадчих послуг приватне (Данія). Для третьої моделі характерне приватне надання дорадчих послуг, але уряд землі відіграє певну роль у субсидюванні їх вартості (Мекленбург-Верхня Померанія).

Наведений аналіз дозволяє зробити такі висновки:

- 1) У різних дорадчих системах спостерігається спільна тенденція до зростання числа партнерів з надання сільськогосподарських дорадчих послуг (диверсифікація), що спричиняє посилення конкуренції на ринку сільськогосподарських дорадчих послуг.
- 2) Спостерігається також тенденція до створення організацій, які контролюються фермерами. В основному ідея полягає в тому, що фермери мають визначати, які послуги надавати відповідно до своїх потреб, а також мати голос в організації та управлінні дорадчої системи. Фермери беруть участь в управлінні постачальниками дорадчих послуг як у приватних, так і в публічних системах (див., наприклад, відповідні комітети в Данії і Польщі), або вони створюють власні організації (напр., дорадчі кола у Німеччині, Сільськогосподарські палати в Польщі).
- 3) Можна побачити, що роль держави в наданні сільськогосподарських дорадчих послуг зменшується. Навіть у країнах з дрібними фермами ця тенденція зберігається. Баварія зараз переглядає свою систему державних сільськогосподарських дорадчих послуг. Але в Польщі державні дорадчі центри залишаються головним постачальником сільськогосподарських дорадчих послуг.
- 4) Спостерігається розвиток нових форм фінансової підтримки дорадчих послуг і тенденція до використання змішаних джерел фінансування. Це не тільки фонди ЄС, які виступають як додаткове джерело фінансування. Наприклад, законодавці в Польщі дозволили державним сільськогосподарським центрам стягувати платню за певні послуги, тобто діяти як приватні компанії.
- 5) Досвід Данії і Нідерландів демонструє, що всі сільськогосподарські дорадчі послуги можна приватизувати з вигодою як для фермерів, так і для державного бюджету. Але в Західній Європі багато подібних послуг продовжує субсидіювати держава, навіть у випадках, коли вона не є постачальником дорадчих послуг. У Західній Європі спостерігається тенденція до державного фінансування тих послуг, які безпосередньо стосуються суспільства, і до стягнення платні за специфічні індивідуальні послуги, що приносять користь безпосередньо фермерам (у вигляді збільшення доходу).
- 6) Визнано, що великі фермерські господарства спроможні платити за сільськогосподарські дорадчі послуги, а також, що державна фінансова підтримка сільськогосподарських дорадчих систем гарантує легший доступ до порад дрібним сільськогосподарським виробникам, які в іншому випадку не могли б дозволити собі такі дорадчі послуги. Таким чином, не відчужуються вразливі групи. Відтак, дорадчі послуги допомагають досягти цілей соціально-економічного й сільського розвитку. Такі підходи особ-

ливо важливі в країнах або регіонах з високим рівнем бідності серед сільського населення.

Ухваливши закон «Про сільськогосподарську дорадчу діяльність», Україна вибрала для себе недержавне надання сільськогосподарських дорадчих послуг з частково публічним (державним) фінансуванням. Надання певних, так званих «суспільно орієнтованих», послуг фінансуватиметься державою. У результаті сертифіковані приватні організації будуть подавати заявки на ці фонди в рамках тендерної процедури, а потім надаватимуть сільськогосподарські дорадчі послуги своїм клієнтам безкоштовно. Інші послуги надаватимуться за плату.

Що стосується суми державних субсидій, передбачених на сільськогосподарські дорадчі послуги, у державному бюджеті України на 2007р. на ці цілі виділено 9,3 млн. грн., а в проекті держбюджету на 2008р. передбачено 19,5 млн. грн.¹⁴⁴ Як це можна порівняти із Західною Європою?

У Мекленбург-Верхній Померанії сільськогосподарські дорадчі послуги минулого року субсидювались у розмірі 930 000 євро, що еквівалентно 6 593 700 гривень.¹⁴⁵ Зважаючи на те, що в Мекленбург-Верхній Померанії майже 5 230 ферм розміром більше 2 га, це становить 1 261 гривню на ферму. Для того, щоб досягти такого рівня в Україні, де налічується біля 43 000 домогосподарств і приватних сімейних ферм і біля 20 000 великих корпоративних господарств, державі доведеться субсидювати свою систему в розмірі біля 79 443 000 грн.¹⁴⁶ Сюди ще не включені біля 6 млн. домогосподарств, які володіють ділянками землі площею до 2 га.

У короткотерміновому плані ми рекомендуємо повністю забезпечити законодавчу основу для надання й фінансування сільськогосподарських дорадчих послуг в Україні, бо наказу про умови тендерних процедур усе ще немає. Він має бути виданий якомога скоріше відповідальним Міністерством аграрної політики, бо є передумовою для розподілу державних фондів. Постанова Кабінету Міністрів про виділення фондів на 2008р. має бути ухвалена без затримки. Слід зазначити, що українські політики можуть збільшити державне фінансування сільськогосподарської дорадчої системи і при цьому не порушувати умов вступу до СОТ. Сільськогосподарські дорадчі послуги входять до складу заходів «зеленої скрині», що означає відсутність будь-яких обмежень для такого типу підтримки сільськогосподарських виробників.

¹⁴⁴ Проект закону України «Про державний бюджет України на 2008 рік» від 14 вересня 2007р.

¹⁴⁵ Курс обміну гривні на євро станом на 10 жовтня 2007р. — 7,09 грн. за 1 євро

¹⁴⁶ Цей розрахунок близький до розрахунку Національної асоціації сільськогосподарських дорадчих послуг України «Дорада». За даними Асоціації необхідно біля 74 млн. грн. для підтримки розширення сільськогосподарських дорадчих послуг в Україні в 2007р.

Література

Boland H., A.Thomas, K.Ehlers. Expertise zur Beratung landwirtschaftlicher Unternehmer in Deutschland, 2005.

Demyanenko S. and D.Treis. Extension services development in Ukraine. Institute for Economic Research and Policy Consulting, 2004.

Hoffmann V., J.Lamers, A.D.Kidd. Reforming the organization of agricultural extension in Germany, 2000.

Закон «Про сільськогосподарську палату Райнланд-Пфальцу» від 28 липня 1970р., Німеччина.

Закон Польщі «Про сільськогосподарські дорадчі органи» від 22 жовтня 2004р.

Закон Польщі «Про сільськогосподарські палати» від 14 грудня 1995р.

Закон України «Про сільськогосподарські дорадчі послуги» від 17 червня 2004р.

Частина III: Галузева політика — цукор, зерно, молочна продукція

9. Реструктуризація цукрової галузі

Метою цієї роботи, представленої на початку 2006р., є розробка рекомендацій для реструктуризації цукрової галузі в Україні з урахуванням розвитку міжнародного ринку цукру, майбутнього членства України в СОТ та прикладів інших країн Східної Європи. Робота написана на прохання Міністерства аграрної політики України. На початку роботи аналізується поточний стан цукрової галузі України. Особливий акцент зроблено на аналізі відмінностей в ефективності виробництва цукрових буряків та цукру в різних регіонах, а також між різними виробниками цукрових буряків та цукровими заводами України. «Міжнародна» частина аналітичної роботи починається з опису останніх тенденцій на світовому ринку та наслідків реформи ринку цукру ЄС. Дослідження досвіду Польщі, Східної Німеччини та Молдови доповнює опис та містить важливі приклади для України. Наприкінці дослідження представлені висновки та рекомендації для уряду України

Хайнц Штрубенхофф,
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецько-український аграрний діалог, Київ

Олег Нів'євський*
Департамент сільськогосподарської економіки, Університет Геттінгену
*У період написання роботи працював на посаді наукового співробітника Інституту економічних досліджень та політичних консультацій у проекті «Німецько-український аграрний діалог», Київ

Вступ

Загальною метою цієї роботи є розробка рекомендацій щодо реструктуризації цукрової галузі в Україні з урахуванням тенденцій на світовому ринку цукру та майбутнього членства України в СОТ, а також прикладів інших країн Східної Європи.

Рекомендації щодо цукрового ринку були сформульовані у відповідь на запит Першого заступника міністра аграрної політики України Івана Микитовича Демчика, який діяв на основі Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 грудня 2005р. «Про схвалення Концепції комплексної державної програми реструктуризації і розвитку бурякоцукрової галузі на період до 2010 року». До аналізу та розробки рекомендацій було залучено різних експертів державного та приватного секторів України й Німеччини. Німецьке федеральне міністерство сільського господарства делегувало експертів з метою надання інформації щодо останніх подій у сфері реформування ринку цукру ЄС. Представники цукрової галузі Німеччини надали важливу інформацію щодо реструктуризації цукрового сектору Східної Німеччини, Молдови та Польщі, а також щодо останніх тенденцій на світовому ринку цукру. Цукрова галузь та виробники цукрових буряків України були залучені до роботи за підтримки Української аграрної конфедерації та Асоціації цукровиків України «Укрцукор». Команда проекту брала активну участь у різноманітних зустрічах, семінарах та конференціях з метою виявлення потреб сектору. Наступним кроком у роботі команди був аналіз різних статистичних даних, наданих державними установами України, наявних в Інституті, та даних з інших джерел. Робота ґрунтується на попередніх дослідженнях Інституту економічних досліджень та політичних консультацій та консультативних роботах Німецької консультативної групи в Україні. Однак дослідники суттєво розширили аналіз ключових питань, застосувавши різні методи аналізу господарської діяльності господарств та підприємств. Особливо це стосується аналізу валового прибутку, коефіцієнтів ефективності та функцій щільності.

На початку роботи аналізується поточний стан цукрової галузі України зі структурою її виробництва та споживання, ефективністю, регулюванням ринку та торгівлі. Особлива увага приділяється аналізу змін ефективності виробництва цукрових буряків та цукру в різних регіонах, а також між різними виробниками цукрових буряків та цукровими заводами України.

«Міжнародна» частина документу починається з опису останніх тенденцій на світовому ринку та наслідків реформи ринку цукру ЄС. Дослідження досвіду трьох регіонів — Польщі, Східної Німеччини та Молдови — містить

важливу інформацію та уроки для України. Наприкінці дослідження надані висновки та спеціальні рекомендації для України.

Аналіз майбутніх можливостей енергетичного ринку для цукрової галузі, впливу на фактори виробництва (насіння, добрива, агрохімікати), а також аналіз ринку заміників цукру залишилися поза рамками цієї роботи.

Цукрова галузь України

Виробництво цукрових буряків

Цукровий буряк є основною сировинною базою вітчизняних цукрових заводів України. Таким чином, конкурентоспроможність та ефективність виробництва цукрових буряків в Україні є одним із найбільш важливих елементів у проблемі підтримки та збереження всього цукрового маркетингового ланцюга.

Незважаючи на високі показники виробництва сектору в радянські часи (Україна була найбільшим виробником цукру та, як наслідок, цукрового буряку в колишньому СРСР), перехід до ринкової економіки став справжнім викликом для виробництва бурякового цукру. Із втратою ринків на теренах колишнього СРСР та обмеженою міжнародною конкурентоспроможністю з початку перехідного періоду виробництво цукрового буряку знизилося більш, ніж на дві третини, з 44,3 млн. т у 1990р. до 15,6 млн. т у 2005р. (див. Таблицю 9.1).

Таблиця 9.1

Виробництво цукрових буряків в Україні, 1990—2005рр.

	1990	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*
Площа, тис. га	1605,4	1022,1	855,6	970,3	896,6	773,4	732,0	625,5	667,0
Врожайність, т/га	27,57	15,63	17,67	18,26	18,93	20,12	23,80	24,97	22,53
Валовий врожай, млн. т	44,3	14,1	13,2	15,6	14,5	13,3	16,6	15,6	15,4

Джерело: Державний комітет статистики України, Укראгроконсалт.

Примітка: * Попередня оцінка для 2006р.

Однак цей спад не був постійним. Після найнижчого врожаю 2000р. сектор дещо покращив свої показники, хоча досі не демонструє чітких позитивних тенденцій. Тим не менше, повільне скорочення посівних площ і збільшення врожайності свідчить про деякі позитивні структурні зрушення в секторі.

Необхідно зазначити, що врожайність, показана в Таблиці 9.1, є простою середньою оцінкою та не відображає всієї варіативності показників врожайності між виробниками в секторі. Середньозважена врожайність

(зважена на частку виробництва) дає більш точну оцінку, і, за нашими розрахунками, суттєво перевищувала просту середню врожайність у 2004р.: 30,91 т/га порівняно з 24,97 т/га.

Оцінений розподіл врожайності у 2004р. (див. Рисунок 9.1) вказує на величезну дисперсію. Більшість виробників мають врожайність у межах від дуже низької врожайності до рівня близько 30—40 т/га, і тільки незначна кількість має врожайність 40 т/га і більше. Мода розподілу знаходиться на рівні 16,95 т/га, вказуючи на те, що у 2004р. більшість виробників мали врожайність в околі цього значення. Якщо згрупувати площі вирощування цукрових буряків відповідно до інтервалів врожайності (як у Таблиці 9.2), то можна помітити позитивну кореляцію між величиною оброблюваних площ та врожайністю. Іншими словами, виробники, які обробляють більшу площу цукрових буряків, можуть досягати більшої врожайності. Тим не менше, отримані результати не потрібно тлумачити помилково та припускати, що великомасштабне виробництво цукрових буряків є загалом більш продуктивним. Як свідчить Таблиця 9.2, виробники з однаковими площами цукрових буряків мають різні результати, за показником врожайності вони можуть належати як до «найгірших», так і до «найкращих» виробників.

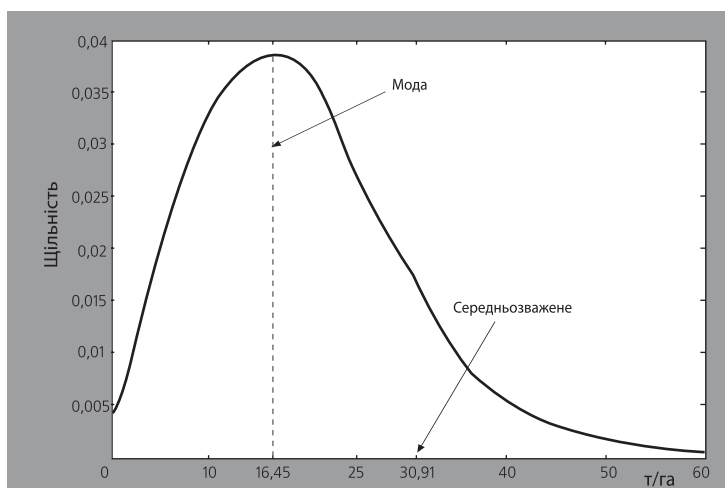


Рисунок 9.1

Оцінений розподіл¹⁴⁷ врожайності цукрових буряків сільськогосподарських підприємств, 2004р.
Джерело: Власні розрахунки на основі даних ІЕД.

¹⁴⁷ Ми використали оцінку щільності розподілу на основі ядра (kernel density estimation) за допомогою щільності Гауса в якості кернфункції.

Таблиця 9.2

Розподіл оброблюваних площ за інтервалами врожайності, 2004р.

Врожайність, т/га	Площі посівів, га			
	мін.	мода	середнє	макс.
0-10	2	19,7	63,9	2437
10-20	1	30,1	100,6	1823
20-30	1	60,0	147,8	2265
30-40	2	68,3	194,4	3854
40-50	2	105,4	275,7	1615
>50	10	114,7	309,1	2114

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ІЕД.

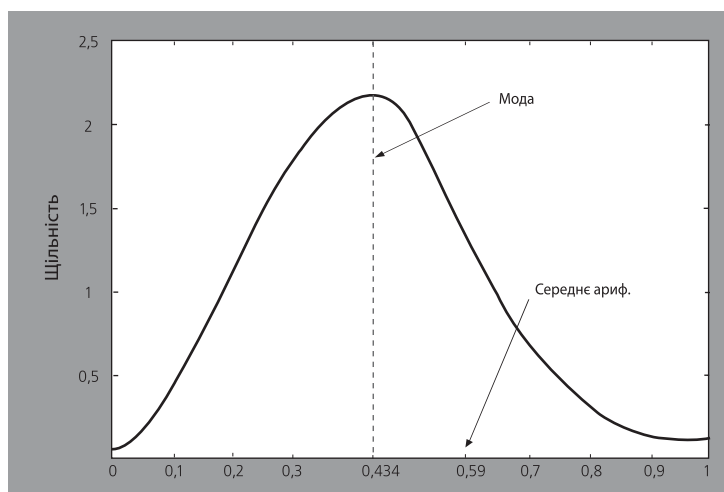


Рисунок 9.2

Оцінений розподіл показників ефективності сільськогосподарських підприємств, 2004р.

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ІЕД.

Рисунок 9.2 показує оцінений розподіл показників технічної ефективності виробництва сільськогосподарських підприємств сектору.¹⁴⁸ Показники ефективності виробництва демонструють, наскільки далеко виробники розташовані від найкращих виробників за однакових виробничих витрат. Іншими словами, найкращі виробники мають 100% ефективність виробництва (показник ефективності «1» на Рисунку 9.2), а гірші виробники розташовані ліворуч від 1. Таким чином, якщо показник ефективності виробника дорівнює 0,8 (або 80% ефективності), це свідчить

¹⁴⁸ Показники технічної ефективності були оцінені за допомогою аналізу даних за огинаючою (Data Envelope Analysis) на основі моделі з одним видом продукції (випуск) та двома ресурсами (земля, валова вартість ресурсів).

про те, що він може збільшити випуск на 20% при незмінних витратах та покращанні господарювання, співвідношення капіталу до використаної праці та підвищення якості управління сільськогосподарськими підприємствами.

Рисунок 9.2 показує, що більшість виробників цукрових буряків мають показник ефективності виробництва тільки на рівні 43%. Незважаючи на трохи вищий середньозважений показник ефективності (59%), очевидно, що вітчизняні виробники неповністю використовують свій потенціал чи неефективно використовують наявні ресурси. Це зумовлено різними причинами, наприклад, низьким рівнем якості управління сільськогосподарськими підприємствами, неоптимальною практикою господарювання (низька якість насіння, висока щільність посівів, низьке використання факторів виробництва), неадекватне технічне устаткування тощо (дослідження чого є поза рамками цієї роботи). Таким чином, потенційно при забезпеченні підвищення ефективності виробництва та незмінних витратах у 2004р. Україна змогла б виробити близько 26,94 млн. т цукрових буряків, тобто приблизно на 10 млн. т більше, ніж фактично було вироблено.

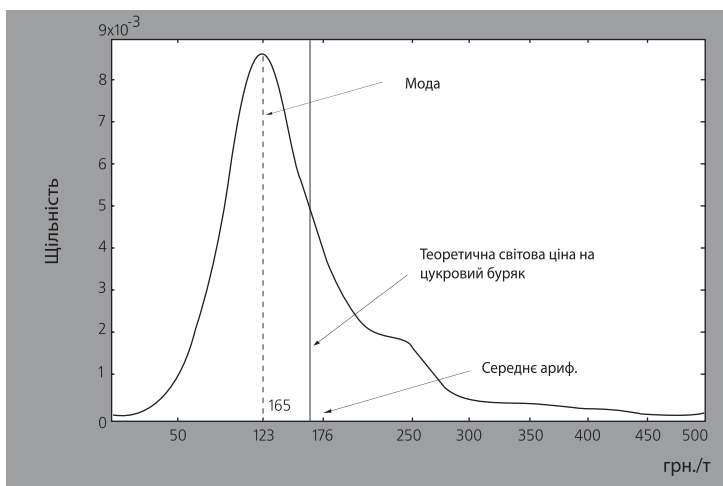


Рисунок 9.3

Оцінений розподіл виробничих витрат цукрового буряку на тону, 2004р.

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ІЕД.

На Рисунках 9.3 та 9.4 представлена інформація щодо витрат на виробництво цукрових буряків. Можна відмітити, що більшість сільськогосподарських підприємств інвестувало близько 123 грн. на т або 2392 грн. на га цукрових буряків у 2004р. Середній показник дорівнював

приблизно 176 грн./т або 2782 грн./га. Розподіл витрат є досить широким та коливається від близько 1000 грн./га до більш, ніж 5000 грн./га. Не дивно, що виробники, які вклали більше грошей у виробництво, отримали більш високі показники врожайності. Таблиця 9.3 демонструє позитивну кореляцію між виробничими витратами та врожайністю (тобто мода та медіана розподілу виробничих витрат кожного інтервалу врожайності вказує на позитивну тенденцію). Таким чином, виробники, які отримали більше, ніж 50 т/га, витрачали в середньому 5532 грн./га, а більшість у цій групі врожайності витратила в околі 5177 грн./га.

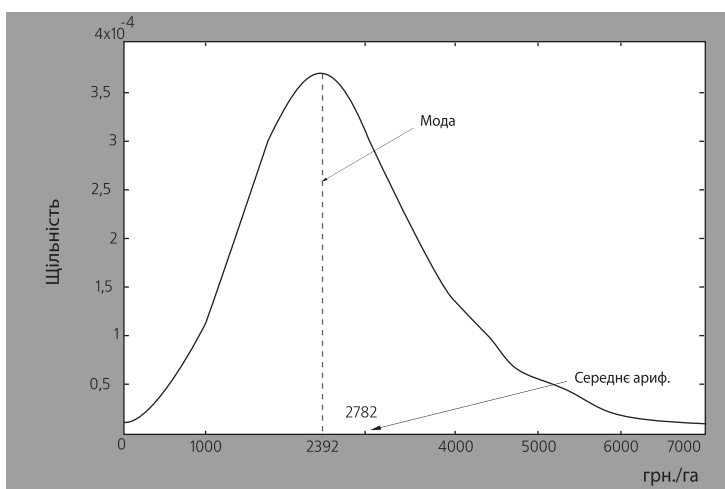


Рисунок 9.4

Оцінений розподіл виробничих витрат на гектар, 2004р.

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ІЕД.

Наступним кроком ми порівняли вищенаведені виробничі витрати із світовими цінами з метою дізнатися, яка частина сільськогосподарських підприємств, що вирощують цукровий буряк, були б конкурентоспроможними на світових ринках, припускаючи, що переробний сектор працює ефективно. Рисунок 9.3 показує теоретичну світову ціну на цукровий буряк (165 грн./т), яка вирахована із світової ціни на білий цукор (192 євро/т в 2004р.) за умови середнього коефіцієнта екстракції цукру в ЄС (13%). Отже, можна зробити висновок, що більше половини українських виробників цукрових буряків були б конкурентоспроможними.

На основі проведеного вище аналізу можна зробити висновок, що величезний потенціал ефективності підприємств досягається не тільки за рахунок інвестицій, а й за рахунок покращання практики господарювання

та управління сільськогосподарськими підприємствами. Також можна відзначити, що дискусії навколо середніх виробничих витрат мають обмежену практичну цінність, оскільки виробничі витрати сильно відрізняються між господарствами.

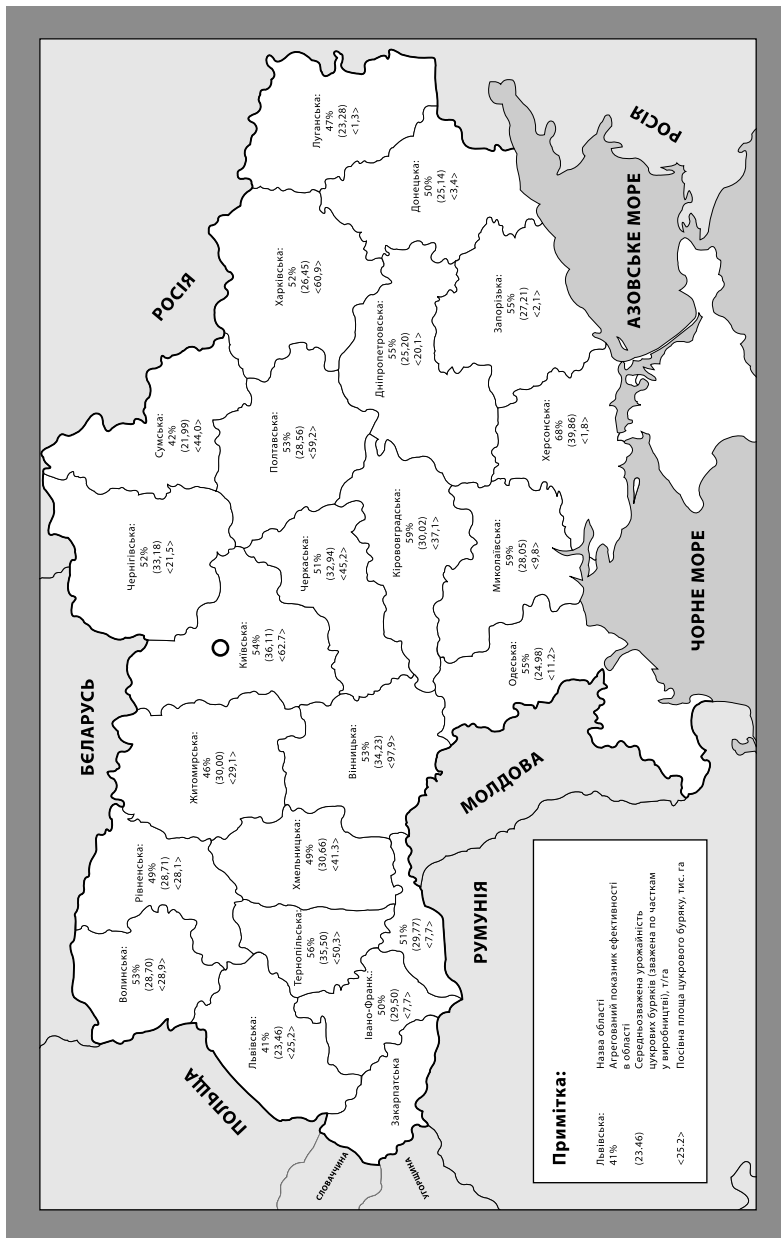
Таблиця 9.3

Розподіл виробничих витрат за групами врожайності, 2004 рік

Врожайність, т/га	Виробничі витрати, грн./га	
	Мода	Середнє арифметичне
0-10	1442	1814
10-20	2184	2468
20-30	2732	3050
30-40	3792	3874
40-50	4399	4627
>50	5177	5532

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ІЕД.

Аналізуючи регіональну структуру та показники ефективності виробництва цукрових буряків на карті 1, можна побачити, що виробництво в основному сконцентровано в Центральній частині України. Вінницька, Полтавська, Черкаська та Київська області є лідерами за обсягами виробництва та площами цукрових буряків. Те саме стосується і врожайності, за винятком Херсонської області, яка дає найвищу середньозважену врожайність. Тим не менше, показники ефективності виробництва не збігаються з іншими показниками на регіональному рівні. Наприклад, Дніпропетровська область мала приблизно такий самий показник ефективності, як і Вінницька та Полтавська області у 2004р., хоча природні умови у Дніпропетровській області менш сприятливі для вирощування цукрових буряків. Незважаючи на те, що детальний аналіз цього феномену вимагає додаткових досліджень, все ж таки можна зробити певний висновок: доступність природного потенціалу не обов'язково гарантує його ефективне використання.



Карта 1
 Регіональний розподіл виробництва цукрових буряків в Україні.
 Джерело: Власна презентація та розрахунки з використанням бази даних ІЕД.

Конкурентоспроможність виробництва цукрових буряків порівняно з іншими культурами

Конкурентоспроможність виробництва цукрових буряків порівняно з іншими культурами відіграє вирішальну роль у маркетинговому ланцюгу виробництва цукру. Тенденція, показана в Таблиці 9.1, пояснюється в основному тим фактом, що українські фермери скорочували площі посівів цукрових буряків на користь більш рентабельних та менш капіталомістких культур, таких як зернові чи олійні культури. Таким чином, важливим є знання умов (ціни, врожайність тощо), за яких виробництво цукрових буряків є конкурентоспроможним для сільськогосподарських виробників з точки зору цих виробників.

Для аналізу конкурентоспроможності виробництва цукрових буряків ми застосовуємо розрахунок валового прибутку.

Валовий прибуток на гектар визначається як дохід на гектар плюс будь-які доходи від продажу побічних продуктів та будь-які відповідні субсидії на гектар за вирахуванням суми всіх змінних витрат. У результаті ми отримуємо граничну конкурентоспроможність різних культур. Іншими словами, припускаючи, що фермер має наявні додаткові землі та інші фактори виробництва, валовий прибуток показав би йому, у вирощування яких культур варто інвестувати. У довгостроковій перспективі валовий прибуток має бути скоригований на суму постійних витрат, як-то витрати на устаткування чи оплату праці. У зв'язку з наявністю обмежених даних ми не можемо розрахувати величину «чистого» валового прибутку. Наприклад, не вистачає даних щодо прибутків від продажу побічних продуктів та потенційного впливу на інші культури. Тим не менше, можна приблизно розрахувати валові прибутки з достатнім рівнем точності, необхідної для порівняння рентабельності різних культур. Ми зробили такий розрахунок для шести культур: цукровий буряк, насіння соняшнику, рапсу, пшениці, ячменю та кукурудзи.

На основі результатів, представлених на Рисунках 9.5—9.8, можна зробити такі висновки. Рисунок 9.5 показує, що у 2004р. інші культури випередили цукрові буряки за величиною валового прибутку на гектар площі. Більша маса ймовірності розташована в негативному сегменті шкали рентабельності і вказує на те, що виробники цукрових буряків мають більші ризики збитків порівняно з виробниками інших культур. «Чемпіонами» за величиною валового прибутку, як і очікувалось, було насіння соняшнику та рапсу. Як показано на Рисунку 9.5, звичайно, є певна кількість виробників, які мають валовий прибуток від вирощування цукрових буряків, який дорівнює прибутку від вирощування інших культур, але це досягається за умов, які вказані нижче.

Природно очікувати, що географічно-кліматичні умови (ґрунт, розподіл опадів) є важливими для отримання прибутку, тобто виробництво цукрових буряків може бути більш конкурентоспроможними порівняно з іншими культурами в найбільш сприятливих для вирощування цукрових буряків зонах. На жаль, ми не знайшли підтвердження цьому аргументу. Ми виконали аналіз для Вінницької області — лідера з виробництва цукрових буряків та за природними умовами для вирощування цієї культури (див. Рисунок 9.6) — та порівняли показники валового прибутку для інших культур у цій області. Як результат, ми отримали схожу для всієї України картину. Розподіл валового прибутку для цукрових буряків у Вінницькій області виявився на зразок розподілу для всієї України. Єдиним винятком є насіння рапсу, яке підвищило свою конкурентоспроможність у цій області. Із цих результатів випливають два важливі висновки. По-перше, сприятливі природні умови для вирощування цукрових буряків не обов'язково приводять до більшої конкурентоспроможності. По-друге, у випадку, якщо індикатори виробництва цукрових буряків не покращаться, то інші культури (особливо насіння рапсу) поступово витіснять виробництво цукрових буряків з сільськогосподарських підприємств.

Якщо згрупувати валовий прибуток із цукрових буряків за інтервалами врожайності (див. Рисунок 9.7), то стає очевидним, що виробники з високою врожайністю мають вищі показники рентабельності. Рисунок 9.7 показує, що, якщо рухатись від найнижчих до найвищих інтервалів врожайності, то ми отримуємо більшу масу ймовірності в позитивному секторі шкали рентабельності. Більше того, як свідчить Рисунок 9.8, виробництво цукрових буряків, яке досягає врожайності більше 50/га, може бути навіть більш конкурентоспроможним, ніж, скажімо, насіння рапсу чи соняшнику. Отримані результати в основному збігаються з висновками попередніх досліджень, наприклад, Veneske та von Cramon-Taubadel (2001). Звідси ми робимо висновок, що підвищення врожайності цукрових буряків є необхідною передумовою збереження виробництва цукрових буряків та цукру в Україні. Підвищення ефективності виробництва цукрового буряку є ключовим елементом задля перетворення всього цукрового маркетингового ланцюга на більш ефективний. Але тлумачення валового прибутку як індикатора конкурентоспроможності сільськогосподарських підприємств не потрібно плутати із міжнародною конкурентоспроможністю. Навіть маючи ефективне виробництво цукрових буряків, виробництво бурякового цукру є неконкурентоспроможним з національної точки зору, тому що в цьому випадку витрати національного виробництва цукру, у тому числі і цукрового буряку, потрібно порівнювати з альтернативними витратами на світовому ринку (дивись наступну частину для більш детального аналізу).

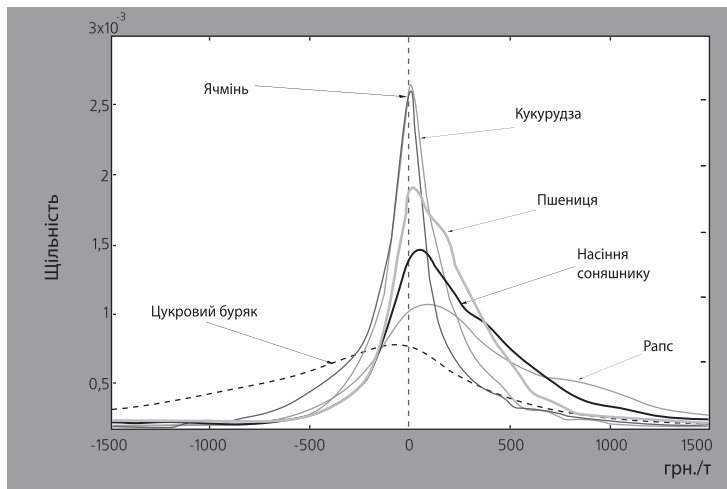


Рисунок 9.5
 Оцінений розподіл валового прибутку різних культур в Україні, 2004р.
 Джерело: Власна презентація на основі даних ІЕД.

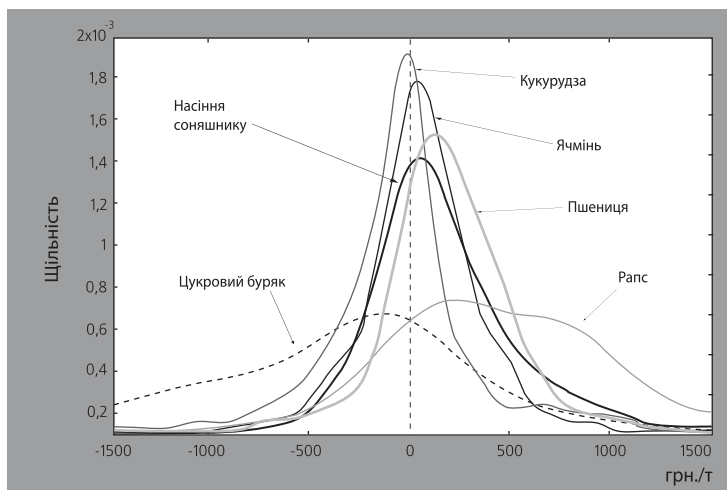


Рисунок 9.6
 Оцінений розподіл валового прибутку різних культур у Вінницькій області, 2004р.
 Джерело: Власна презентація на основі даних ІЕД.

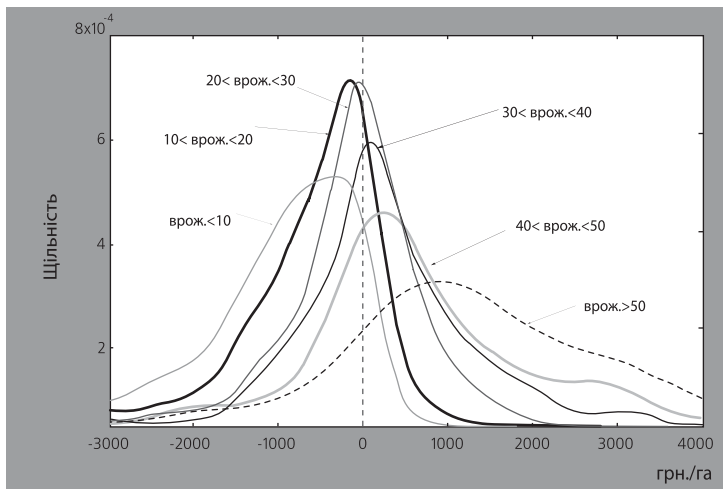


Рисунок 9.7

Оцінений розподіл валового прибутку з цукрових буряків у різних інтервалах врожайності в Україні, 2004р.

Джерело: Власна презентація на основі даних ІЕД.

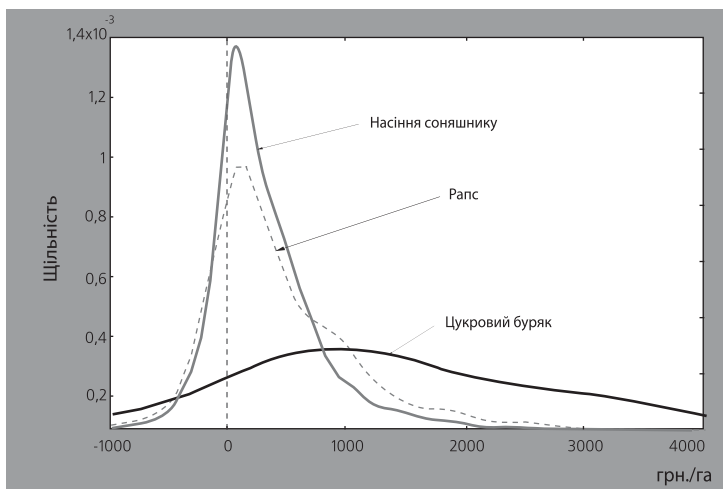


Рисунок 9.8

Оцінений розподіл валового прибутку з цукрових буряків у межах інтервалу врожайності « 50 т/га » порівняно з іншими культурами, 2004р.

Джерело: Власна презентація на основі даних ІЕД.

Структура виробників цукрових буряків

В Україні існує більше 3000 підприємств, які виробляють цукрові буряки. Тим не менше, як показує Таблиця 9.4, їхня частка в загальному обсязі виробництва цукрових буряків поступово зменшилася під час перехідного періоду до приблизно 77%, а інші 23% у 2004р. виробили домогосподарства. На сьогодні основна частина господарств, що виробляють цукрові буряки, знаходиться в приватній власності (75% загального обсягу у 2004р.), тоді як підприємства державної власності виробили приблизно 1,5% загально обсягу цукрових буряків. У Таблиці 9.4 надана також деяка інформація стосовно часток кожного типу підприємств у загальному виробництві, і тут приватні компанії займають перші позиції, виробляючи приблизно 42%. Це акціонерні товариства або товариства з обмеженою відповідальністю, які все більше вертикально інтегровані до цукрових холдингів, які займаються виробництвом та збутом цукру.

Таблиця 9.4

Структура виробників цукрових буряків за частками виробництва, %

	1995	2000	2001	2002	2003	2004
Сільськогосподарські підприємства	97,4	87,8	79,7	73,8	77,4	76,9
Приватні:	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	75,3
Компанії (різного типу)	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	42,1
Приватні ферми	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	22,4
Кооперативи	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	7,2
Інші	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	3,6
Державні:	н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	1,5
Домогосподарства	2,6	12,2	20,3	26,2	22,6	23,1

Джерело: Державний комітет статистики України та власні розрахунки на основі бази даних ІЕД.

Виробництво цукру

Від колишнього СРСР Україна успадкувала величезну цукрову промисловість із майже 200 цукровими заводами, які на початку перехідного періоду виробляли понад 5 млн. т бурякового цукру на рік. Тим не менше, протягом перехідного періоду випуск продукції сектору впав нижче 1,8 млн. т, дещо відновившись минулого року до позначки 1,91 млн. т. З цукрового балансу, представленого в Таблиці 9.5, можна зробити висновок, що поточне внутрішнє виробництво бурякового цукру не здатне задовольнити внутрішній попит, що автоматично відносить Україну до чистих імпортерів цукру.

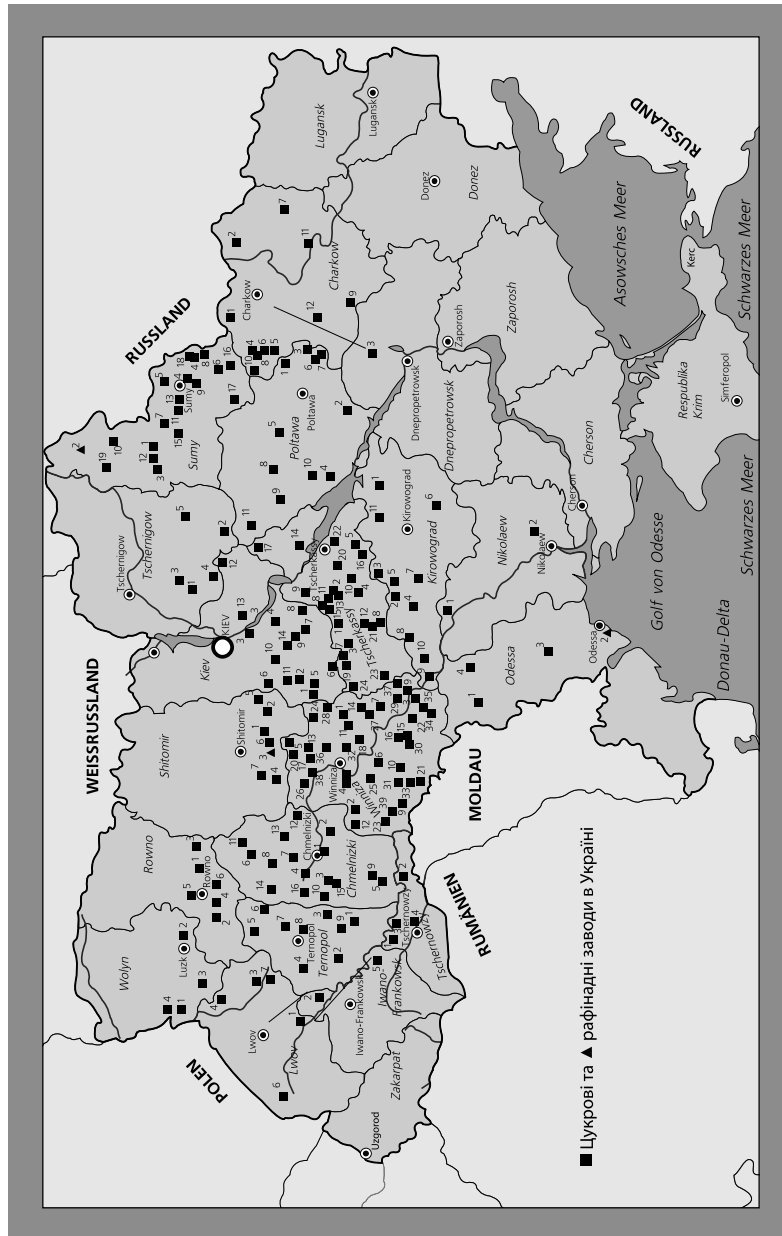
Таблиця 9.5*Цукровий баланс України, 2002—2005 маркетингові роки, млн. т*

	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
Початкові запаси	0,14	0,12	0,17	0,15
Виробництво цукру з цукрових буряків	1,41	1,44	1,77	1,91
Імпорт тростинного цукру	1,34	0,59	0,50	0,45
Виробництво цукру з цукрової тростини	0,74	0,68	0,48	0,21
Валове внутрішнє виробництво	2,15	2,12	2,25	2,12
Загальний імпорт	1,72	0,97	0,68	0,60
Загальна пропозиція	2,67	2,62	2,32	2,59
Загальний експорт	0,50	0,33	0,32	0,30
Внутрішнє промислове споживання	0,57	0,63	0,67	0,73
Внутрішнє споживання населенням	1,48	1,48	1,47	1,47
Загальне внутрішнє споживання	2,05	2,11	2,14	2,19
Кінцеві запаси	0,12	0,17	0,15	0,10

Джерело: УкрАгроКонсалт.

Ефективність цукрового маркетингового ланцюга залежить не тільки від виробництва цукрових буряків, але й від ефективності його переробки. Кількість та щільність цукрових заводів в Україні є дуже високою у порівнянні з іншими країнами Європи (Зоря та Нів'євський, 2005). У Вінницькій області, наприклад, налічується біля 35 цукрових заводів (23 з яких працюють), тоді як у Німеччині (з обсягом виробництва вдвічі більшим, ніж в Україні) всього 26. З 190 заводів, 119 продовжують роботу, а 71 завод припинив виробництво. 30 заводів ліквідовано, тобто загальна кількість цукрових заводів на сьогодні становить близько 160. Заводи, що залишились, загалом функціонують менше, ніж 90 днів на рік/компанію, що призводить до величезних постійних витрат виробництва та, як наслідок, нижчої конкурентоспроможності. Середній цукровий завод в Україні переробляє біля 2700 т цукрових буряків на добу, що приблизно втричі менше, ніж у Європі. Тільки 14 з 119 функціонуючих заводів, що залишилися в Україні, мають добову потужність більше 5000 т. Середня добова потужність реструктурованої цукрової промисловості Східної Німеччини складає близько 11000 т.

Оскільки конкурентоспроможність виробництва цукру, окрім ефективного за витратами виробництва цукрових буряків, в основному визначається досягненням економії на масштабі виробництва завдяки максимізації кількості днів кампанії, добової потужності переробного заводу та ефективного використання енергії, стає очевидним, що цукрова промисловість сама по собі має суттєво підвищити ефективність.



Карта 2
Розподіл цукрових заводів України
Джерело: Zuckerwirtschaft Europa (2006).

Таблиця 9.6

Деякі індикатори продуктивності цукрової промисловості України, 2004р

Область	Вироблено цукрових буряків, млн. т	Перероблено цукрових буряків млн. т	Виробництво цукру, млн. т	Коеф. екстракції %	Середньо-добова потужність 1000 т	Середня тривалість кампанії по заводу, днів	Кількість заводів*	
							Працюючі	Закриті
Вінницька	2,5	2,4	0,3	10,9	1,9	64,3	23	17
Волинська	0,9	0,8	0,1	12,2	3,8	62,3	4	0
Житомирська	0,6	0,6	0,1	11,2	1,9	66,8	5	1
Київська	1,7	1,6	0,2	11,4	2,0	67,1	14	2
Кіровоградська	0,6	0,6	0,1	12,2	2,6	58,8	4	7
Львівська	0,5	0,5	0,1	11,8	3,8	43,1	3	2
Миколаївська	0,2	0,2	0,0	10,8	5,0	58,8	1	1
Одеська	0,5	0,5	0,0	10,5	2,9	61,1	3	0
Полтавська	1,6	1,6	0,2	11,9	2,8	78,5	8	3
Рівненська	0,5	0,5	0,1	11,8	2,4	59,6	4	2
Сумська	0,7	0,6	0,1	12,6	1,9	63,0	6	11
Тернопільська	1,4	1,3	0,1	11,0	3,7	49,4	8	1
Харківська	1,6	1,6	0,2	12,1	2,6	75,6	10	2
Хмельницька	0,9	0,9	0,1	11,5	2,2	44,3	10	6
Черкаська	1,2	1,2	0,1	10,8	2,2	60,4	10	13
Чернігівська	0,5	0,5	0,1	12,8	1,6	85,5	4	1
Чернівецька	0,2	0,2	0,0	11,0	2,4	43,8	2	2
Україна	16,0	15,5	1,8	11,6	2,7	61,3	119	71

Джерело: Укрцукор.

Примітка: * 30 ліквідовано.

Поточна потужність цукрової галузі України оцінюється в 0,32 млн. т цукрових буряків на добу чи близько 37 тис. т цукру. Таким чином, для переробки врожаю 2004р. при повному використанні потужностей українським заводам потрібно було б 50 днів. Тим не менше, у зв'язку з практичними технічними проблемами, цукрова кампанія продовжувалася близько 61 дня (див. Таблицю 9.5).

Детальне вивчення варіативності показників цукрового виробництва дозволяє краще зрозуміти ситуацію. Рисунок 9.9 відображає оцінений розподіл обсягів виробництва цукру заводами. Більшість із них виробила

приблизно по 12,4 тис. т під час кампанії 2004р., хоча була група, що виробила приблизно по 40 тис. т та на одному рафінадному заводі було вироблено більше 60 тис. т.

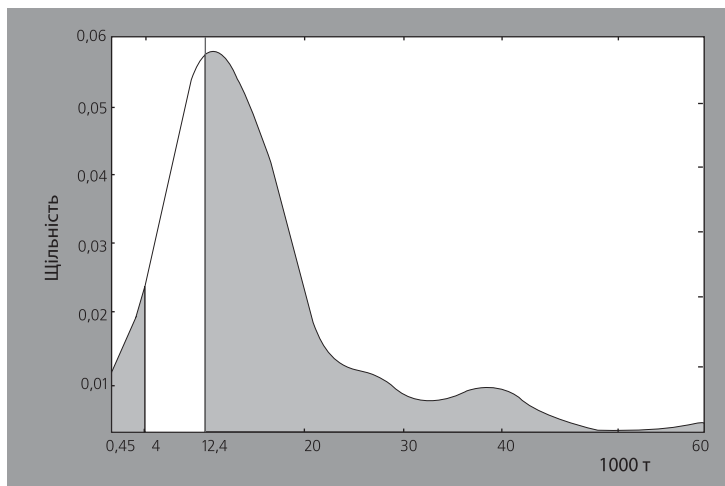


Рисунок 9.9

Оцінений розподіл виробництва бурякового цукру на заводах кампанії 2004р.
Джерело: Власна презентація.

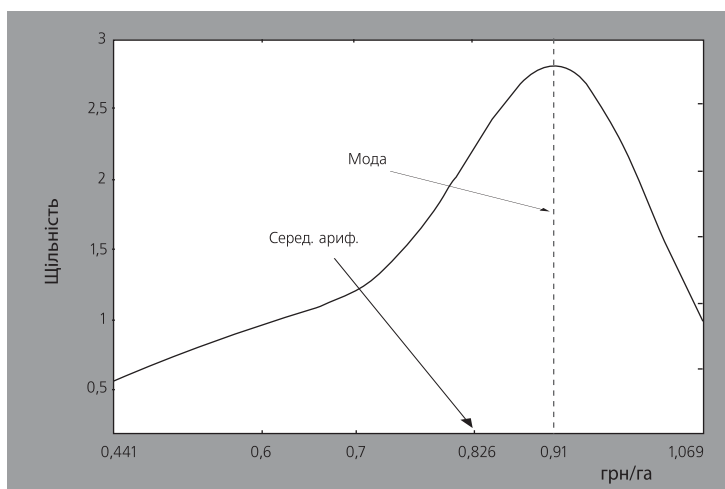


Рисунок 9.10

Оцінений розподіл коефіцієнта добового виробництва бурякового цукру до потужності заводів кампанії 2004р.
Джерело: Власна презентація.

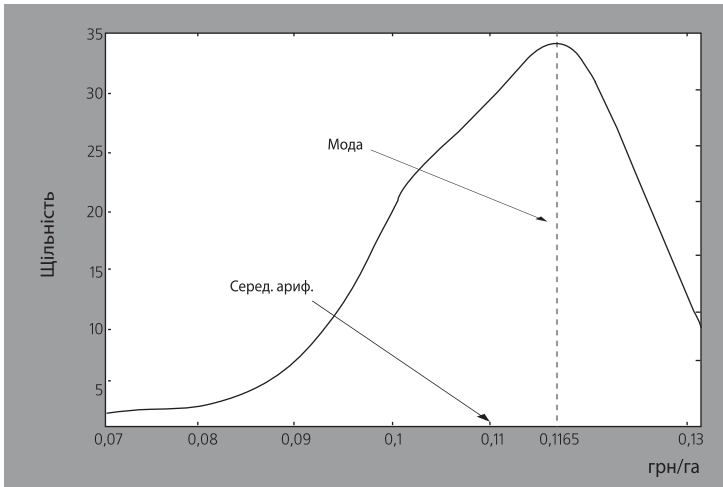


Рисунок 9.11
Оцінений розподіл коефіцієнта екстракції кампанії 2004р.
Джерело: Власна презентація.

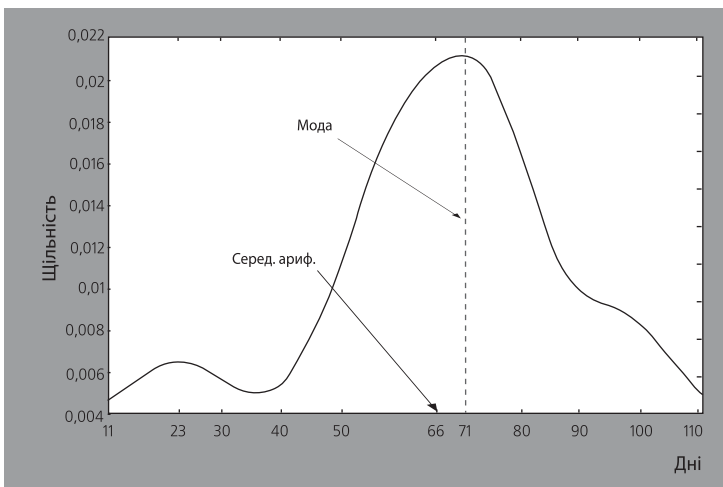


Рисунок 9.12
Оцінений розподіл тривалості кампанії 2004р.
Джерело: Власна презентація.

Далі нами був проведений аналіз заводів, розташованих у закрашеній зоні шкали виробництва (у зв'язку з наявністю неповних даних). Разом обрані заводи виробили близько 70% усього обсягу цукру в 2004р. Результати свідчать, що було декілька заводів, які надмірно використовували свої потужності, а більшість заводів використовували свої потужності приблизно на 91%, а середній показник використання потужностей досяг 82,6% у кампанії 2004р.

Коефіцієнт екстракції цукру можна розглядати як ще один показник ефективності переробки цукрових буряків в Україні. Як показано на Рисунку 9.11, він характеризується високою варіативністю та коливається від 7% до 13% у межах розглянутої групи в кампанії 2004р. Більшість заводів мали коефіцієнт екстракції на рівні 11,65%, а середній досягав 11% у межах розглянутої групи заводів. Це є досить низьким показником порівняно із міжнародними стандартами. Низький вміст цукру в цукрових буряках є, можливо, однією причиною. З іншого боку, висока варіативність коефіцієнтів екстракції (з 7% до 14%) підтверджує високий потенціал для покращання ефективності переробки на цукрових заводах України.

Розподіл тривалості кампанії заводів вказує на забезпеченість заводів цукровими буряками. Графік 9.12 показує високу варіативність. Деякі заводи переробили цукрові буряки менше, ніж за місяць, інші спромоглися працювати більше, ніж 100 днів. Більшість заводів серед розглянутої групи працювали 71 день, а середня кампанія тривала 66 днів. Оскільки кількість днів кампанії є одним із вирішальних факторів рентабельності виробництва цукру, ці результати також показують великий потенціал для покращання постачання сировини.

Структура цукрової галузі

Цукрова галузь України повністю приватизована. Таблиця 9.6 показує поточну структуру сектору. Існує два провідних холдинги, які виробляють біля 25% частки ринку, за якими йдуть інші підприємства середнього розміру. Незважаючи на меншу кількість цукрових заводів у власності, компанія «УкрРос» виглядає більш технологічно розвинутою, ніж УПК, оскільки має показник частки ринку, близький до показника свого конкурента. Те саме можна сказати і про компанії, що швидко розвиваються, — «Астарта-Київ» та «УкрПромІнвест». Жодна з цих компаній не має домінуючої частки ринку. Іноземні інвестори поки що тримаються ззовні.

Цукрові холдинги-лідери можна охарактеризувати як фінансово сильні, зазвичай також залучені в інший бізнес та сектори. Збільшується вертикальна інтеграція з тенденцією до розширення операцій від виробництва цукру та маркетингу до виробництва цукрових буряків для гарантування

постачання сировини, як вирішального фактору максимізації продуктивності маркетингового ланцюга.

Таблиця 9.7

Структура цукрової промисловості України, 2004 та 2006рр.

Компанія	Кількість заводів, 2004р.	Кількість заводів, 2006р.	Виробництво цукру, 1000 т	Частка ринку, % 2004р.
Українська продовольча компанія (УПК)	15	-	229,22	12,82
УкрРос	6	-	198,71	11,11
Астарт-Київ	3	5	79,09	4,42
УкрПромІнвест/АгропродІнвест	2	5	75,98	4,25
Дубноцукор	6		67,85	3,79
СумиАгроЦукор	4		50,92	2,85
Інцукорпром-К	3		49,19	2,75
Євросервіс-Україна	3		45,42	2,54
Саливонківський цукровий завод	1		41,14	2,30
Лохвицький цукровий завод	1		38,71	2,16
Інші виробники	75		911,92	51,00

Джерело: Укрцукор.

Ринок цукру в Україні та торговельний режим

Таблиця 9.8

Основні характеристики ринку цукру в Україні

	2003/04	2004/05	2005/06
Квота на внутрішнє виробництво («А»), млн. т	1,8	1,8	1,8
Мінімальна ціна:			
Цукровий буряк грн/т	165,0	165,0	170,0
Цукор білий (оптова ціна з ПДВ) грн/т	2370,0	2370,0	2370,0
Ставка імпортного мита:			
Цукор	50%, але не менше 300 євро за тону	50%, але не менше 300 євро за тону	50%, але не менше 300 євро за тону
Цукровий буряк	50%, але не менше 125 євро за тону	50%, але не менше 125 євро за тону	20%
Насіння цукрового буряку	22 євро за кг	22 євро за кг	22 євро за кг
Обладнання	10-40%	10-40%	10%

Джерело: Власна презентація на основі відповідних законодавчих актів.

Організація ринку цукру в Україні повторює режим ринку цукру ЄС, але без експортних субсидій. Квоту на цукор було встановлено у 2000р.,¹⁴⁹ розподіляючи щорічну загальну національну квоту по регіонах, а потім цукровим заводам та виробникам цукрових буряків у рамках кожного окремого регіону. Розподіл квот здійснюється не на конкурсній основі, а відповідно до постанови Міністерства аграрної політики України. Основним критерієм є законтракована площа цукрових буряків у регіоні, що частково пояснює вищезгадану тенденцію до вертикальної інтеграції. Квота поки що не є товаром, що дає шанс неефективним заводам і надалі виробляти, хоча й у цьому немає сенсу ані з фінансової (для заводу), ані з економічної (для національної економіки) точки зору.

Щороку Уряд встановлює мінімальні ціни на білий цукор та виводить з них ціну на цукрові буряки. Мінімальні ціни є обов'язковими, та якщо будь-який агент відійде від мінімальних цін, йому буде винесено покарання у формі штрафу. Фактично, обсяг квоти та мінімальні ціни залишились незмінними з 2002р.¹⁵⁰ Для захисту високих внутрішніх цін імпорتنі тарифи встановлюються на надзвичайно високому рівні (300 євро/т). Основна різниця між ситуацією в ЄС та Україні полягає в тому, що в першого є нетто надлишок цукру, тоді як остання є чистим імпортером цукру. Оскільки внутрішнє виробництво цукру в Україні нижче від його внутрішнього споживання, з року в рік уряд встановлював тимчасові імпорتنі тарифні квоти (ТК) з дуже низькими ставками ввізного мита. У 2003р., наприклад, Верховна Рада України санкціонувала ТК розміром 560 тис. т: 200 тис. т зі специфічним імпортним митом 60 євро/т та додаткові 360 тис. т за 6 євро/т. Ліцензії на ТК на цукор-сирець із тростини продавались з аукціону. Цей метод необхідно змінити в майбутньому, оскільки він не відповідає правилам ССТ.

Внутрішні ринкові ціни зазвичай дорівнювали мінімальним, які були вдвічі більшими від індикативних світових цін (Рисунок 9.15). Тим не менше, в основному через те, що останнього року не було відкрито ТК, внутрішні ціни зросли набагато вище мінімальних. На початку 2006р. теж не було ТК, а стрибок поточних цін також підігрівався підвищенням цін на світовому ринку.

¹⁴⁹ Закон України № 758—XIV «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру» від 17 червня 1999р.

¹⁵⁰ Рішення Кабінету Міністрів України №1977 «Про державне регулювання виробництва і реалізації цукру», від 25 грудня 2002р. (зі змінами).

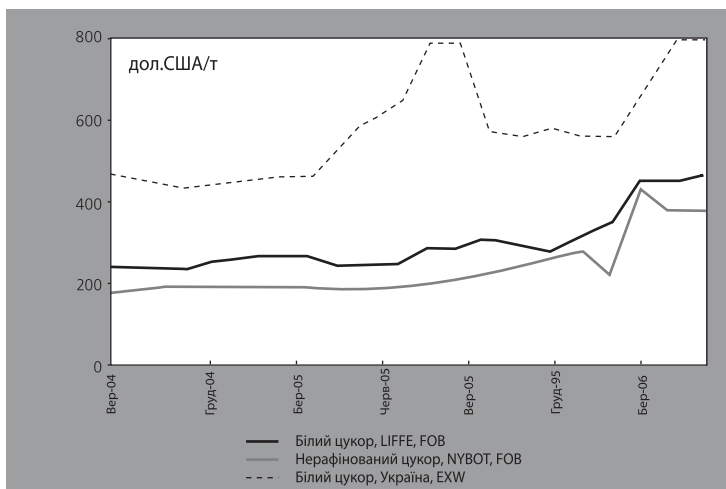


Рисунок 9.13

Ціни на цукор на внутрішньому та світовому ринках, вересень 2004 — квітень 2006рр.
Джерело: УкрАгроКонсалт, АПК-Інформ.

Таблиця 9.9

Тарифні квоти на імпорт цукру—сирцю з тростини в Україні

Рік	Встановлена квота, КМТ	Фактичний імпорт, КМТ
1998	300	96
1999	60	217
2000	260	229
2001	260	260
2003	560	380
2004	125	125
2005	-	-
2006	-	-

Джерело: Державний комітет статистики України.

Примітка: Ліцензії на ТК видавались на конкурсній основі. Однак допущені до аукціону учасники повинні були сплатити плату за реєстрацію, аукціонний збір, а також наперед сплатити мінімальну ціну за один лот (наприклад €600,000 за лот (10,000 тон) в 2003р.) на спеціальний рахунок державного Казначейства. Переможці потім сплачували різницю. Купленими квотами не можна в подальшому торгувати. Ніхто із заявників не міг купувати більше 50% обсягу імпорту, 20% ТК резервувався для нових учасників.

Примітка: Ліцензії на ТК видавались на конкурсній основі. Однак допущені до аукціону учасники повинні були сплатити плату за реєстрацію, аукціонний збір, а також наперед сплатити мінімальну ціну за один лот (наприклад €600,000 за лот (10,000 т) в 2003р.) на спеціальний рахунок державного Казначейства. Переможці потім сплачували різницю. Купленими квотами не можна в подальшому торгувати. Ніхто із заявників не міг

купувати більше 50% обсягу імпорту, 20% ТК резервувався для нових учасників.

Також, цукор-сирець може потрапляти до України за давальницькими угодами з обов'язковим подальшим реекспортом рафінованого цукру з тростини. Наприклад, у 2003/04 маркетинговому році Україна імпортувала 646 тис. т нерафінованого цукру, використовуючи давальницькі схеми, але тільки 299 тис. т було реекспортовано, а 347 тис. т залишилось у країні. Це було досягнуто за рахунок реекспорту «порожніх» вагонів чи шляхом штучного заниження коефіцієнту екстракції з цукру-сирцю (який за нормальних умов складає 95%). Врешті-решт високі внутрішні ціни в Україні та високі тарифи сприяють контрабанді цукру. Кількість нелегального імпорту оцінюється в межах 200—400 тис. т за цукор з тростини на рік.

Як свідчить Таблиця 9.8, Україна до 2005р. мала ввізне мито на цукрові буряки на заборонному рівні, яке ефективно обмежувало торгівлю. Тим не менше, на початку 2005р. в ході підготовки до членства в СОТ Україна знизила основні свої ввізні мита на продукцію сільського господарства, включаючи цукрові буряки. Таким чином, з початком кампанії 2005/2006 маркетингового року до країни потрапив перший імпорт цукрових буряків на переробку. Згідно з офіційними статистичними даними біля 113 тис. т цукрових буряків було імпортовано, починаючи з вересня 2005р. до січня 2006р. Імпорт надходив з Білорусії (71 тис. т), Польщі (21 тис. т) та Литви (20 тис. т) Оскільки Уряд України має намір збільшити мінімальні ціни до 195 грн./т (32 євро/т), а ЄС поступово скорочує свої ціни на цукровий буряк до 25 євро/т, дуже ймовірно, що імпорт цукрових буряків триватиме й надалі.

Ситуація з імпортними тарифами на цукор є неоднозначною. Український уряд досі не спромігся скоротити високі захисні ввізні мита (див. Таблицю 9.8). Як результат, легальний імпорт можливий в основному тоді, коли є тарифна квота чи коли світові ціни достатньо високі, наприклад, як це було минулого літа. Основними експортерами цукру до України (включаючи цукор-сирець) були Бразилія, Куба, Сполучені Штати Америки, Німеччина, Велика Британія, Польща та Білорусь. Невелика кількість експорту цукру з України обмежується країнами СНД.

Конкурентоспроможність виробництва цукру в Україні до та після вступу до СОТ

Незважаючи на досить сприятливі для цукрової промисловості поточні ринкові умови, здається, що майбутнє членство України в СОТ стане справжнім викликом для поточної структури ринку цукру в Україні. Здається,

що захист цукрової промисловості не приводить до серйозної реструктуризації та покращання конкурентоспроможності. За попередніми результатами процесу переговорів щодо вступу до СОТ, Україна збирається запровадити тарифну квоту на цукор-сирець на рівні 260 тис. т (хоча деякі країни наполягали на 400 тис.т) з 2% ввізним митом. Поза квотою тариф зменшиться до 50%. Більше того, Україна разом з іншими країнами-членами СОТ вже зараз може очікувати на подальші обмеження щодо організації свого цукрового ринку у випадку успішного завершення Дохського раунду переговорів СОТ. Найбільш імовірно, буде прийнято швейцарську формулу скорочення ввізних мит, що означатиме подальше різке скорочення мита на імпорт цукру.

Таблиця 9.10

Порівняння пропозицій ЄС, США та G-20 у сфері сільського господарства (доступ до ринків) Дохського раунду

Доступ до ринку	ЄС	США	G-20
	Рівень мита:	Рівень мита:	Рівень мита:
Зниження ввізних мит	0-30% = 20% зменш.	0-20% = зменш. від 55% до 65%	0-20% = 45% зменш.
	30-60% = 30% зменш.	20-40% = зменш. від 65% до 75%	20-50% = 55% зменш.
	60-90% = 40% зменш.	40-60% = зменш. від 75% до 85%	50-75% = 65% зменш.
	90% + = 50% зменш.	60% + = зменш. від 85% до 90%	75% + = 75% зменш.
Верхня межа ввізних мит	100%	75%	100%
Чутливі продукти	Максимум 8% тарифних ліній	Максимум 1% тарифних ліній	-

Джерело: Agra Europe Weekly (2005с).

Згідно з цими пропозиціями Україна надалі може очікувати скорочення ввізних мит на цукор від 30% до 85%, тобто на імпортне мито на цукор на рівні 38—27% після закінчення Дохського раунду переговорів та членства в СОТ. Найбільш імовірно, Україна буде вести переговори щодо цукру, як щодо «чутливого» продукту для запобігання максимальному скороченню ввізного мита, але у відповідь необхідно буде відкрити нові тарифні квоти для компенсації експортерам та гарантії доступу до ринку (Agra Europe Weekly, 2005с). Це означає, що у випадку ставлення до цукру, як до «чутливого» продукту, від України будуть вимагати збільшення тарифної квоти на цукор (можливо до 400 КМТ).

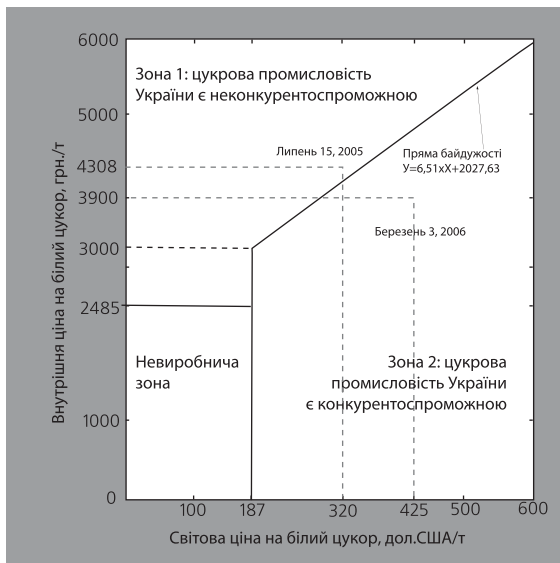


Рисунок 9.14
 Ринок цукру України до вступу до СOT
 Джерело: Власна презентація.

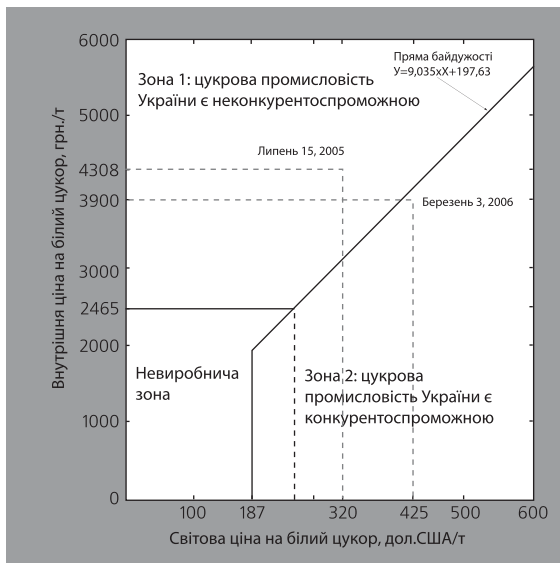


Рисунок 9.15
 Ринок цукру України після вступу до СOT
 Джерело: Власна презентація.

Більше того, обсяг внутрішньої підтримки також зазнаватиме скорочення, що означає обмеження розміру «жовтої» скриньки для України. Усі ці обмеження в майбутньому означають, що важко уявити те, що організація ринку цукру України надалі не зміниться.

На Рисунках 9.14 та 9.15 міститься графічна презентація того, чи є цукрова промисловість України конкурентоспроможною за різних комбінацій світових та внутрішніх цін на білий цукор. Розглянемо спочатку графік 9.14 з поточним ефективним ввізним митом на цукор на рівні 300 євро/т. Взявши комбінацію світових та внутрішніх цін на цукор, які були минулого літа (напр. 15 липня 2005р.), коли внутрішні ціни стрибнули на 75%, українська цукрова промисловість у середньому стала неконкурентоспроможною, оскільки імпорт став прибутковим. Звичайно, найбільш ефективні виробники можуть вижити за таких умов. Схожа ситуація сталася на початку цього року, коли внутрішні ціни знову підвищились (див. 3 березня 2006р.), але це супроводжувалося суттєвим підвищенням цін на світових ринках. У цьому випадку вітчизняна цукрова промисловість залишається конкурентоспроможною. Однак, якщо припустити, що вступ до СОТ, найімовірніше, залишить Україну лише з 50% ввізним митом, це створить додатковий тиск на цукрову промисловість. Графік 9.15 в основному показує ті ж результати, що і графік 9.14, при скороченні ввізного мита за тих же співвідношень цін. Тим не менше, можна зробити один дуже важливий висновок: захист цукрової промисловості України є дуже вразливим до низьких цін на світовому ринку цукру. Поточні умови світового ринку з високими цінами є достатньо сприятливими для промисловості. Однак вони не триватимуть вічно. Рано чи пізно світові ціни на цукор повернуться до своєї рівноваги, що стане справжнім викликом для цукрової промисловості України за умови відсутності суттєвої реструктуризації галузі.

Подальші міркування: економічні втрати, зайнятість, інфляція та бідність

Трансферти споживачів виробникам цукру

Світові ціни завжди є альтернативними витратами для споживачів товарів у будь-якій країні. Іншими словами, це витрати на товар, які б споживачі сплачували, якби цей товар не вироблявся в країні. Те саме стосується і цукру. Економічні втрати від захисту кордонів можуть бути розраховані при порівнянні внутрішніх цін з відповідною паритетною ціною імпорту. Однак не існує такого терміну, як «єдина ринкова світова ціна» у світі цукру (von Cramon-Taubadel, 1999). Багато залежить від різних факторів, таких як якість та очистка цукру тощо. Найчастіше вживаний індикатор

світових цін на цукор — так звана ціна міжнародної організації цукру (ISA), яка є середньою декількох цін на цукор-сирець. Торгівля цукром-сирцем є більш інтенсивною, ніж білим цукром, тому що білий цукор дуже чутливий до транспортування на великі відстані. Ціна ISA є нижчою за ціну на білий цукор на Лондонській біржі (LIFFE), як це показано на Рисунку 9.13.

Як можна побачити з Рисунку 9.13, внутрішні ціни на цукор значно вищі, ніж індикативні світові ціни, що свідчить про підтримку внутрішніх виробників цукру з боку споживачів. Для визначення цієї підтримки ми оцінили відповідну паритетну ціну імпорту білого цукру на внутрішньому ринку та порівняли її із внутрішньою ціною на білий цукор. У Таблиці 9.11 представлений детальний опис цих розрахунків. Вибір ціни білого цукру в європейських портах, як відповідної світової ціни чи ціни на кордоні, відображає реальну ситуацію з можливостями імпорту білого цукру для України. Більше того, ОЕСР використовує ці ціни на кордоні при розрахунку еквівалента підтримки виробників (producer support equivalent — PSE) не тільки для України, але й для багатьох країн басейну Чорного моря (див. OECD, 2006). Оскільки український білий цукор є відносно низької якості, він може бути проданий тільки зі знижкою. Ми врахували також і цей факт.

Обсяг трансфертів надзвичайно високий для країни з високою часткою продуктів харчування в споживчому кошику (64%). Таблиця 9.11 показує, що споживачі передали виробникам цукру більше, ніж 1,3 та 2,5 млрд. грн. на рік у 2004 та 2005рр., сплачуючи високі ціни, що в принципі є ціною захисту внутрішньої цукрової промисловості.

Таблиця 9.11

Оцінка трансфертів споживачів цукрової промисловості України

	2004	2005
Внутрішнє споживання, млн. т	2,15	2,19
Внутрішня ціна (мінімальна ціна), грн./т	2370,00	2998,41
Імпортна паритетна (довідкова) ціна, грн./т:	1744,53	1818,82
Довідкова ціна на кордоні*, дол. США/т	239,54	261,00
Офіційний обмінний курс, грн./дол.США	5,30	5,05
Витрати на транспортування та переробку, грн./т	184,21	197,63
ПДВ на імпорт, %	20,00	20,00
Диференціал ринкових цін, грн./т	625,47	1179,59
Трансферти споживачів виробникам цукру, млн. грн.	1341,64	2583,30

Джерело: Власні розрахунки.

Примітка: * Білий цукор, Париж, Європейський порт, в мішках по 50 кг.

Ціни на цукор та бідність

Таблиця 9.12

Наслідки високих цін на цукор для бідності в Україні

	2004	2005
Трансферти споживачів виробникам, млн. грн.	1341,64	2583,30
Населення України, млн.	47,30	46,95
Трансферти на душу населення, грн.	28,36	55,02
Трансферти на душу населення на добу, грн.	0,08	0,15
Межа бідності «один долар на добу»:		
Люди, що входять до цієї групи, % населення	11,79	
Показник глибини бідності, %	21,13	
чи = грн./добу	4,18	4,18
«Цукровий податок»	1,86%	3,61%

Джерело: Власна презентація.

Як показує Таблиця 9.12, кожен громадянин України в середньому переказав 28,26 грн. та 55,02 грн. цукровим виробникам у 2004 та 2005рр. відповідно. Хоча добові трансферти не такі високі, тобто 8 та 15 копійок відповідно, необхідно враховувати, що Україна є країною з відносно високою часткою бідних людей. Згідно з дослідженням бідності, проведеним ІЕД,¹⁵³ 11,79% усього населення України вважається «бідним», якщо ми застосуємо абсолютну межу бідності «один долар на добу». Тим не менше, те саме дослідження показало, що показник глибини бідності (ПГБ, англ. Income Gap Ratio) дорівнює 21,13%. Іншими словами, ПГБ за умови межі бідності «один долар на добу» свідчить про те, що в середньому бідні домогосподарства в цій групі були на 21,13% нижче межі бідності або жили на 4,18 грн. на добу (0,83 цента на добу) у 2004р. Ми припустили, що той самий порядок величин існував і у 2005р. Таким чином, при діленні середнього доходу бідної групи населення (за обраною межею бідності) на трансферти споживачів на душу на добу, ми отримали «цукровий податок», який платять бідні споживачі задля існування цукрової промисловості України. У 2004 та 2005рр. цей «податок» склав 1,86% та біля 3,6% відповідно. Хоча зменшенням внутрішніх цін на цукор до рівня світових цін і не буде вирішено проблему бідності в Україні, тим не менше, розраховане неявне оподаткування здається значним, особливо для найбіднішого населення.

¹⁵³ Хандріх Л. та О. Бетлій. Система соціальної допомоги як інструмент зменшення бідності в Україні. Консультативна робота ІЕД V2, Київ, 2006р.

Ціна на цукор та інфляція

Рівень інфляції, що вимірюється індексом споживчих цін (ІСЦ), є дуже важливим макроекономічним індикатором для України. Відносно високий рівень інфляції на даному етапі розвитку України переважно не пояснюється монетарними факторами чи монетарною політикою.¹⁵⁴ Високий захист від іноземної конкуренції є однією з головних причин, які стоять за проблемою інфляції, і цукор є одним із потенційних факторів інфляції.

Таблиця 9.13

Склад споживчого кошику в Україні

	Частка товарів	Частка групи, %
Продукти харчування	64,0	64,0
Продукти із вмістом цукру:		
Цукор	2,6	8,0
Кондитерські вироби	3,2	
Джем, мед	0,4	
Інші продукти харчування		56,0
Непродовольчі товари	15,5	15,5
Послуги	20,5	20,5

Джерело: Міністерство економіки України.

Як пояснювалося вище, ринок цукру України успішно захищений від іноземної конкуренції, що призвело до суттєвої різниці між внутрішніми та світовими цінами. Тим не менше, згідно з цукровим балансом внутрішнє виробництво не спроможне на даний час задовольнити внутрішній попит. Попит на цукор є також відносно нееластичним (у зв'язку із низьким рівнем його заміності), що робить ціни на цукор дуже чутливими до тимчасових ринкових дисбалансів. Таким чином, при поточному торговому режимі цукром існує великий ризик цінових стрибків на цукор.

У Таблиці 9.13 показана частка цукру в споживчому кошику України. 64% складають продукти харчування, із цукром на рівні 2,6%. Якщо згадати, що цукор також присутній у кондитерських виробах (біля 30%), то він займає ще додаткових 0,96% ($3,2\% \cdot 0,3$) у споживчому кошику.

Цукор займає майже 3,56% споживчого кошику. Це означає, що, наприклад, зростання цін на цукор на 75% (як це було минулого літа) додає додаткових 2,7% до інфляції, що зрештою зменшує реальні доходи населення, підвищує стурбованість щодо макроекономічної стабільності та продовольчої безпеки держави.

¹⁵⁴ Джуччі Р. та О. Білан. Високі темпи інфляції в Україні: причини та шляхи подолання. Консультативна робота ІЕД У1, Київ, 2005р.

Зайнятість та соціальні аспекти

Таблиця 9.14

Зайнятість на цукрових заводах ЄС та України

Країна	2003/2004			2004/2005		
	Постійно зайняті	Під час кампанії	Кількість заводів	Постійно зайняті	Під час кампанії	Кількість заводів
Німеччина	-	6778	27	-	6721	26
Франція	6664	9347	34	6112	8606	13
Польща	11079	21948	56	8807	15578	43
Україна	н/д	н/д	н/д	н/д	35000-70000	119

Джерело: Zuckerwirtschaft (2006), Укрцукор.

Реструктуризація цукрової галузі України неминуче призведе до значного скорочення чисельності зайнятих у секторі (див. приклад країн ЄС в Таблиці 9.14), що в свою чергу підніматиме важливі соціальні питання в секторі. Аналіз цього питання вимагає додаткового ретельного дослідження. Однак щонайменше порядок проблеми можна відобразити на даному етапі.

З нашої точки зору в цьому питанні є три дуже важливих моменти:

1. Соціальна сфера має бути відділена від цукрової галузі. Будь-яка бізнесова структура не може ефективно обслуговувати соціальну інфраструктуру і в той самий час бути ефективною та конкурентоспроможною, оскільки це означає додаткові витрати та призводить до конфлікту інтересів (максимізація прибутків проти максимізації доступу до комунальних послуг). Це особливо актуально для цукрової галузі, що часто є єдиним працедавцем у певній місцевості (багато містечок та районних центрів вирости навколо цукрових заводів в Україні).
2. Найменшою мірою потрібно зважати в цій проблемі на виробників цукрових буряків. Звичайно, цукровий буряк є важливою складовою в сівозміні для сільськогосподарських підприємств, однак існує багато інших, більш привабливих та менш капіталомістких культур, ніж цукрові буряки. Тому не потрібно очікувати в цьому контексті значних проблем із зайнятістю та соціальною напругою для виробників цукрового буряку.
3. Зайнятим на цукрових заводах потрібно приділяти найбільшу увагу. Протягом кампанії 2005р. цукрові заводи витрачали біля 0,08—0,16 людино-днів на кожному т перероблених цукрових буряків. Беручи до уваги всі заводи, що існують на сьогодні (160), ми отримуємо добову переробну потужність біля 0,43 млн. т цукрових буряків. Тому загальна оціночна кількість зайнятих у цукровій галузі коливатиметься від 35 до 70 тис. робітників. У разі ж ефективної реструктуризації у цукровій галузі зали-

шиться кількість робітників, порівнювана з Францією чи Німеччиною, тобто біля 7—8 тис. робітників. Отже, біля 28—63 тис. робітників втратять свої робочі місця. У цьому випадку держава повинна полегшити та прискорити зусилля цих людей у пошуках нового робочого місця (програми перекваліфікації, компенсація з безробіття тощо). Припускаючи середню зарплату в секторі біля 200 дол. США (це десь на рівні, який показує офіційна статистика із промисловості), буде потрібно приблизно 67—151,2 млн. дол. США з державного бюджету (або краще з Реструктуризаційного фонду, що пропонується в розділі із рекомендаціями) задля виплати річної зарплатні всім тим, хто втратить свої робочі місця.

Світові тенденції на ринку цукру

З глобальної точки зору на конкурентоспроможність виробництва цукру в основному впливають природні умови (клімат, ґрунт), ефективність виробництва в маркетинговому ланцюгу, якість менеджменту сільських господарств, менеджменту виробництва та збуту цукру, а також доступність сировини, виробленої на конкурентних ринках. Тільки з погляду на постачання сировини як експерти, так і представники цукрової промисловості визнають, що виробництво цукру з цукрової тростини є більш конкурентоспроможним, ніж виробництво цукру з цукрових буряків, з різних причин. Навіть з високо захищеними ринками цукрових буряків тенденції світового виробництва чітко показують конкурентоспроможність тростинного цукру. Без захисту виробництва цукрового буряку буряковий цукор припинив би своє існування в довгостроковій перспективі в Європі, в тому числі і в Україні.

Таблиця 9.15

Глобальне виробництво цукру з цукрових буряків та тростини

Рік	Буряковий цукор (т)	%	Тростинний цукор (т)	%	Всього
1900/01	5963200	53,0	5296800	47,0	11260000
1960/61	24306000	39,7	36848000	60,3	61154000
1980/81	3278800	33,1	66147000	66,9	98935000
1995/96	36566000	26,9	99540.00	73,1	136106000
2004/05	35876000	23,2	119223000	76,8	155099000

Джерело: Zuckerwirtschaft (2006).

Глобальні виробничі тенденції виявляють фундаментальну перевагу цукру з тростини перед буряковим цукром. Навіть із високоефективним виробництвом цукрових буряків та модернізованими цукровими заводами в Європі не потрібно нехтувати цим фактом в усіх політичних рішеннях. З

економічної точки зору Україна могла б купувати цукор на світовому ринку та припинити власне виробництво бурякового цукру. В цілому Україна виграла б від цього та стала б багатшою.

Світові ціни на цукор дуже коливались у минулому. Це відображено на графіках нижче.

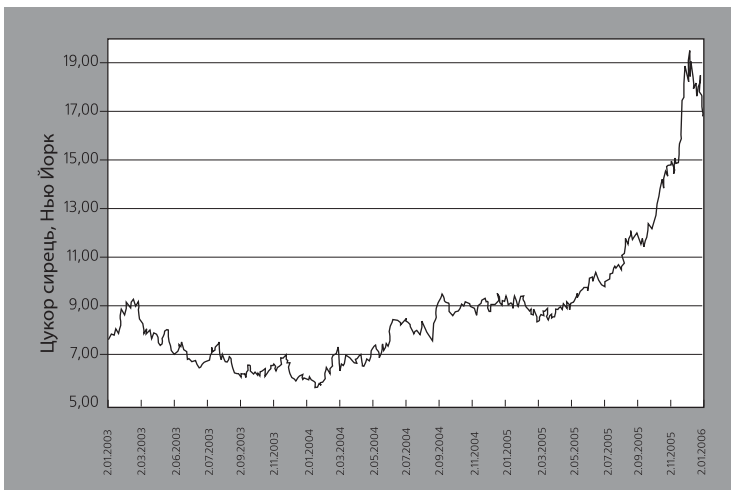


Рисунок 9.16 (1)
 Світові ціни на цукор, попит та пропозиція
 Джерело: Kirchberg, Suedzucker, 2006.



Рисунок 9.16 (2)

На сьогодні ціни є досить високими, що пояснюється такими факторами світового балансу цукру:

- ✓ 2005/2006 світове виробництво: 145 млн. т (+1,5% порівняно з 2004/05);
- ✓ 2005/2006 світове споживання: 149 млн. т (+2% порівняно з 2004/05);
- ✓ цукрові запаси знижуються у зв'язку з третім дефіцитним роком;
- ✓ зменшення експорту з Бразилії через високе внутрішнє виробництво етанолу.

Світовий дефіцит розміром біля 4 млн. т призводить до підвищення цін. Якщо тенденція триватиме, нового балансу можна буде досягти у 2006/07 маркетинговому році, який, можливо, приведе до зниження цін. Тим не менше, існують суттєві фактори, які ведуть до збільшення світового споживання. Основний попит йде з а) Азії; б) збільшення виробництва етанолу в Бразилії, найбільш важливого світового виробника та експортера цукру. Таким чином досить складно передбачити майбутні ціни на цукор. Більш імовірно, що в майбутньому нижню межу ціни на цукор можуть визначати ціни на пальне. З точки зору виробництва реформа ринку цукру ЄС призведе до скорочення виробництва цукру в ЄС (очікується мінус 5 млн. т; див. Наступну частину для більш детальних пояснень).

Які тенденції найбільш імовірні?

- ✓ світові ринки цукру були та залишаться нестійкими;
- ✓ існують ознаки того, що майбутні ціни на світових цукрових ринках коливатимуться на вищому рівні, ніж у минулому;
- ✓ попит з Азії та виробництво етанолу є найбільш важливими факторами попиту;
- ✓ реформа ринку цукру ЄС скоротить експорт цукру з Європи та збільшить можливості імпорту до Європи.

Реформа ринку цукру ЄС

24 листопада 2005р. Рада Європи вирішила реформувати режим ринку цукру ЄС. Режим ринку цукру ЄС створив стабільні рамкові умови для виробників цукру та цукрових буряків з 1968р. на відносно високому ціновому рівні в порівнянні зі світовими ринками. Хоча споживачі цукру та вчені часто скаржилися на сплачувану ціну режиму ринку цукру ЄС, політичний вплив виробників цукру та цукрових буряків був завжди високим у Європі та гарантував стабільні основи політики протягом майже 40 років.

Це мало позитивний вплив на інвестиції, наприклад у Східній Німеччині після об'єднання Німеччини.

Таблиця 9.16

Нові ціни на цукор та цукрові буряки в ЄС

	до реформи	лип. 06/ вер. 07	жовт. 07/ вер. 08	жовт. 08/ вер. 09	жовт. 09/ вер. 10	жовт. 10/ вер. 15
Інтервенційні /рекомендаційні ціни (євро/т цукру)	631,9	631,9	631,9	541,5	404,4	404,4
Реструктуризаційний фонд (євро/т цукру)	-	126,4	173,8	113,3	0	0
Чиста ціна на цукор (євро/т цукру)	631,9	505,5	458,1	428,2	404,4	404,4
Збір на виробництво (євро/т цукру)	-	12	12	12	12	12
Ціна цукрових буряків (євро/т цукрових буряків)	43,6	32,9	29,8	27,8	26,3	26,3

Джерело: European Commission and Suedzucker (2006).

Примітка: Збір на виробництво рівно розділено між виробниками цукру та цукрових буряків.

Таблиця 9.17

Виплати реструктуризаційного фонду

	лип. 06/ вер. 07	жовт. 07/ вер. 08	жовт. 08/ вер. 09	жовт. 09/ вер. 10	жовт. 10/ вер. 15
Прямі платежі (євро/т цукру)	730	730	625	520	0
Цукровій промисловості (євро/т цукру)	макс. 657	макс. 657	макс. 562,5	макс. 468	0
Виробникам цукрових буряків (євро/т цукру)	мін. 73	мін. 73	мін. 62,5	мін. 52	0

Джерело: European Commission and Suedzucker (2006).

Примітка: Виплати за тону проданого цукру.

Причини останніх реформ полягають у світовому розвитку подій в торгівлі та ході переговорного процесу. Протягом 2004р. комісія СОТ із вирішення конфліктів постановила, що експортні субсидії ЄС на цукор не відповідають правилам СОТ. Це було зроблено у відповідь на скарги Бразилії та Австралії з таким обґрунтуванням: щорічний експорт цукру, який прямо не субсидується (так званий С цукор), в обсязі 3 млн. т продається за демпінговими цінами, оскільки субсидована ціна за квоту на цукор (так званий А цукор) встановлюється на такому високому рівні, що ці ціни не тільки покривають витрати А цукру, але і витрати С цукру. Це перехресне субсидування відбувається проти правил СОТ. СОТ вважає ці перехресні субсидії експортними. У принципі, експортні субсидії заборонені.

Реекспорт 1,6 млн. т цукру з колишніх колоній ЄС (так звані країни АКТ)¹⁵⁵ з 22 травня 2006р. також надалі буде заборонено, тому що цей експорт вважається субсидованим, що не дозволено правилами СОТ.

Крім того, ЄС підписав Угоду «Все, крім зброї» з 50 слаборозвинутих країнами. Ця угода дозволить країнам, що її підписали, продавати цукор ЄС без сплати імпортного мита, починаючи з 2009р.

ЄС мав відреагувати на цей міжнародний розвиток подій та поставив на меті скоротити виробництво приблизно на 5 млн. т цукру для запобігання майбутньому експорту та для підвищення конкурентоспроможності цукрової галузі з огляду на майбутній імпорту цукру до ЄС. Ці цілі врешті-решт були також визнані цукровою промисловістю Європи, особливо в країнах з конкурентоспроможним виробництвом цукру та цукрових буряків, наприклад у Франції та Німеччині. Таким чином, ЄС обмежить у майбутньому своє виробництво та збут цукру на внутрішньому ринку.

Яке рішення було прийнято?:

- ✓ зменшення ціни на цукор на 36%, а ціни на цукрові буряки — на 39,7% до 2009р. (2006р.: — 20%; 2007р.: —27,5%; 2008р.: —35%; 2009р.: —36%);
- ✓ виробники цукрових буряків отримують прямі платежі, які дорівнюють 64,2% скорочення цін, розрахованого від остаточного скорочення ціни;
- ✓ система квот буде спрощена об'єднанням квот А і Б через граничний експорт у майбутньому;
- ✓ введення приватної системи збереження запасів цукру та заміни інтервенційних цін рекомендаційними (механізм інтервенцій буде скасовано після 4-річного перехідного періоду);
- ✓ підтримка цукрових виробників, які вирішили припинити виробництво цукру (які передають права на виробничу квоту реструктуризаційному фонду), з платежами за рік закінчення виробництва (2006 та 2007: 730 євро/т; 2008: 625 євро /т; 2009: 520 євро /т; тільки один раз!)
- ✓ реструктуризаційний фонд фінансується за рахунок стягнення платежів із власників квот, тобто цукрової промисловості та утримання споживчих цін на поточному рівні протягом перехідного періоду;
- ✓ виробники цукрових буряків отримують принаймні 10% реструктуризаційної підтримки виробників цукру;

¹⁵⁵ Більше 40 країн Азії, Карибського та Тихоокеанського басейнів (АКТ). В основному в минулому це колонії країн-членів ЄС з привілейованим доступом до ринків ЄС.

- ✓ обсяг реструктуризаційного фонду оцінюється близько 5 млрд. євро;
- ✓ виробники цукру можуть купити квоту на цукор загальним обсягом 1,1 млн. т (максимум) у реструктуризаційного фонду за ціною 730 євро/т;
- ✓ додаткова підтримка постраждалих регіонів з метою диверсифікації виробництва (109 євро/ т цукру);
- ✓ якщо реструктуризаційний фонд не отримає достатньої квоти від цукрової промисловості для скорочення виробництва на обсяг поточного експорту, ЄС вирішить ввести загальне скорочення квоти, починаючи з 2010р.;
- ✓ збільшення квоти на замітники цукру трьома етапами;
- ✓ виробництво цукрових буряків отримає вигоду від заходів ЄС щодо розвитку відновлювальних джерел енергії (цукор для біоетанолу, фармацевтичних та хімічних цілей не підпадає під систему квотування);
- ✓ новий режим ринку цукру ЄС буде дійним до 2015р.

Який очікується вплив?

Відповідно до очікувань Європейської Комісії та урядів країн-учасниць, реструктуризаційний фонд отримає від 5 до 6 млн. т квоти на цукор з можливих 17,4 т. Ця величина буде достатньою для уникнення експорту цукру в майбутньому та збільшення імпорту цукру. Цей реструктуризаційний фонд вбачається таким чином, що споживчі ціни на цукор залишаться на поточному рівні протягом 4 років перехідного періоду. Це сприятиме укріпленню найбільш конкурентоспроможних виробників цукру ЄС та, як очікується, зменшенню виробництва в окремих регіонах Південної та Північної Європи.

Європейська Комісія та цукрова промисловість сподіваються, що Греція, Ірландія, Італія, Португалія, Фінляндія, Латвія та Словенія перестануть виробляти цукор (Європейська Комісія, оціночний звіт 2004р. та приватні бесіди); Чеська та Словацька республіки, Данія, Угорщина, Іспанія мають суттєво скоротити виробництво; Австрія, Бельгія, Франція, Німеччина, Нідерланди, Польща, Швеція та Великобританія мають мінімально скоротити виробництво. Виробники цукру та цукрових буряків, що залишаться, зобов'язані надалі постійно підвищувати конкурентоспроможність шляхом скорочення витрат та збільшення продуктивності виробництва. Виробництво переміститься до найбільш конкурентоспроможних регіонів та виробників.

Для забезпечення рамок умов стабільної політики в майбутньому в капіталомісткій промисловості, Європейська Комісія має намір і надалі утримувати рівень зовнішнього захисту на кордоні на рівні цін на цукор у ЄС.

Це означає, що ЄС має забезпечити майбутній рівень цін біля 400 євро, який буде гарантуватися ввізним митом та, якщо необхідно, спеціальними заходами захисту торгівлі відповідно до правил СОТ.

Європейська Комісія збирається також ввести відповідні заходи для скорочення імпорту цукру, якщо імпорт зі слаборозвинутих країн зростатиме більше, ніж на 25% за рік.

Реструктуризація цукрової галузі Східної Німеччини — уроки для України

Після приватизації цукрової промисловості колишньої НДР у 1991р. цукрова промисловість Східної Німеччини була реструктурована за підтримки чотирьох західнонімецьких та одного данського холдингів. Стратегія реструктуризації була розроблена разом урядом, Агентством із приватизації Німеччини та при залученні цукрових холдингів.

Оскільки Східна Німеччина після об'єднання країни одразу стала членом ЄС без проведення переговорів щодо членства, до неї був застосований режим ринку цукру ЄС разом із цінами біля 630 євро/т цукру та біля 33 євро/т цукрових буряків. Квота на цукор була зафіксована на рівні 847000 т цукру та розподілена в основному серед найбільш перспективних регіонів. Важливо зазначити, що квоту зробили товаром, щоб сприяти необхідним майбутнім структурним змінам.

Стратегія реструктуризації містила наступні елементи:

- ✓ регіональна концентрація в найбільш перспективних та конкурентоспроможних регіонах;
- ✓ термінове закриття 15 цукрових заводів з намірами знизити кількість цукрових заводів у майбутньому;
- ✓ кожний цукровий холдинг концентрував свої зусилля на окремих регіонах з обмеженими можливостями перетину з іншими цукровими холдингами;
- ✓ інвестиції в нові цукрові заводи (інвестиції «з нуля»; 10000—18000 т/день);
- ✓ продовження цукрової кампанії до 90 днів;
- ✓ специфічні інвестиції для покращання технічної ефективності переробки;

- ✓ специфічні інвестиції у вирощування цукрових буряків (дорадчі послуги та постачання факторів виробництва);
- ✓ введення сучасних концепцій менеджменту, маркетингу та витрат.

Обсяг інвестицій був оцінений біля 1,3 млн. євро. З них 170 млн. євро були надані Урядом Німеччини, як грант.

Це привело до наступного розвитку подій протягом останніх 15 років (див. Таблицю 9.18).

Таблиця 9.18

Реструктуризація цукрової промисловості Німеччини

	НДР 1998	Східна Німеччина 2004/5	Одиниці виміру
Цукрові заводи	43	6	
Середня потужність	1604	10900	т/добу
Працівники	14534	1300	
Врожайність цукрових буряків	31,3	51,8	т/га
Вихід цукру	4,3	8,6	т/га
Затрати енергії	4100	1020	кВт/т цукру
Продуктивність робочої сили	43	844	т цукру/працівник
Кількість цукрових холдингів		4	

Джерело: Suedzucker, Nordzucker (2006).

Ці заходи разом зі значними інвестиціями з цукрової промисловості у фермерські дорадчі послуги привели до постійного зростання врожайності цукрових буряків.

Реструктуризація цукрового сектору привела до важливих змін у виробництві цукрових буряків. Основними змінами були:

- ✓ збільшення кількості виробників цукрових буряків, пов'язане з процесом реструктуризації ферм;
- ✓ реорганізоване транспортування цукрових буряків із ферм на заводи здійснювалося самими заводами (транспортна потужність вантажівок 25 т, відсутність залізничного та фермерського транспорту);
- ✓ покращання логістики (зберігання, очистка та завантаження цукрових буряків);
- ✓ покращання управління фермами (культивуація, посів, кращої якості насіння, оптимальне використання добрив, пестицидів);
- ✓ інвестиції в матеріально-технічну базу ферм (культивуація, посів, обризування, врожай).

Наступний важливий аспект стосувався заходів реалізації цукру та маркетингу. Тут були зроблені такі кроки:

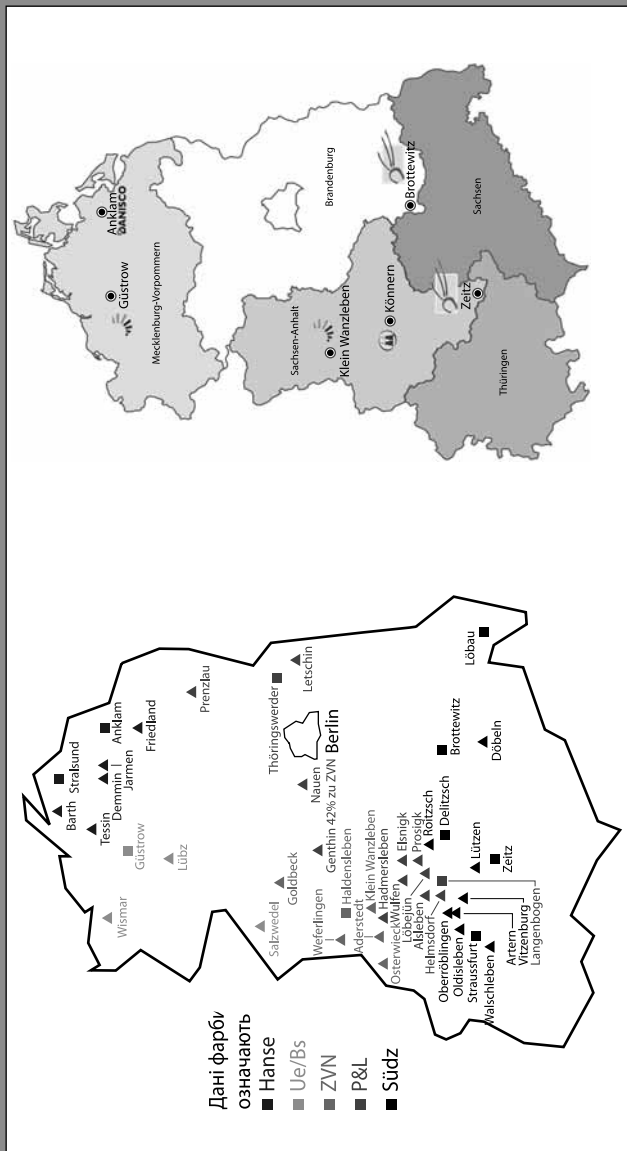
- ✓ покращання якості цукру відповідно до стандартів ЄС;
- ✓ введення західних торговельних марок;
- ✓ розширення асортименту продуктів;
- ✓ покращання логістики та пакування для ключових рахунків.

Як результат використання величезних інвестицій та ноу-хау відбувалася концентрація на: а) інвестиціях у цукрові заводи, у тому числі й інвестиціях у нові потужності, б) інвестиціях у постачання сировини та виробництво цукрових буряків та в) інвестиціях у підвищення ефективності реалізації та маркетингу, а також рентабельності цукрової промисловості Східної Німеччини до рівня, за якого, дуже ймовірно, вона витримає останню реформу ринку цукру ЄС.

Які уроки, специфічні для Східної Німеччини, можна взяти Україні?

Абсолютно зрозумілим є те, що кількість коштів, що була вкладена ЄС та німецьким урядом у східнонімецький цукровий сектор 15 років тому була, пов'язана з винятковими історичними обставинами на основі політичних міркувань, а не економічних обґрунтувань. Український уряд не зможе мобілізувати кошти такого порядку задля інвестицій у нові потужності.

Цукрові заводи 1990 в
нових федеральних землях



та у 2005 році 6 цукрових заводів –
4 цукрових підприємства



Рисунок 9.17
Розміщення та кількість цукрових заводів Східної Німеччини
Kirchberg, Suedzucker (2006).

Реструктуризація цукрової галузі Польщі – уроки для України

Після приватизації цукрової промисловості у 1989—1994рр. у цукровому секторі Польщі спостерігалось декілька років стагнації, поки фактично почався процес реструктуризації. Процес підтримувався чіткою стратегією уряду, розробленою у 2000/2001рр. Розробка цієї стратегії була частково зумовлена перспективою членства в ЄС. Частиною стратегії було запрошення іноземних інвесторів зробити внесок до процесу реструктуризації. Після реалізації стратегії цукрова галузь Польщі значно змінилась протягом останніх років.

Найважливішими елементами стратегії реструктуризації були:

- ✓ зростання виробництва та скорочення кількості цукрових заводів;
- ✓ інвестиції у збільшення потужностей (без інвестицій у нові потужності, лише інвестиції в потужності, що вже існували), зберігання, ефективне використання енергії та якість;
- ✓ збільшення продуктивності праці та інвестицій у розвиток людського капіталу;
- ✓ збільшення врожайності цукрових буряків;
- ✓ стабільні правові та політичні рамки діяльності.

Процес реструктуризації триває, але дуже ймовірно, що цукровий сектор Польщі виживе навіть після реформи ринку цукру ЄС.

Таблиця 9.19
Цукрова галузь Польщі

		1989	2001	2002	2003	2004	2005
Цукрових заводів	шт.	78	71	65	57	43	40
Цукрових компаній	шт.		н/д	н/д	н/д	н/д	5
Дні кампанії	днів		49	67	64	77	79
Врожайність цукрових буряків	т/га	33,2	н/д	н/д	н/д	н/д	42,8
Вихід цукру	т/га	н/д	6,04	4,86	6,66	6,8	6,55

Джерело: Koziolok, Nordzucker Polska (2006).
Примітка: н/д — немає даних.

Які уроки, специфічні для Польщі, можна взяти України?

У випадку з Польщею перспектива членства в ЄС із доступом до механізмів підтримки ринку цукру були основними елементами мобілізації коштів державного та приватного секторів, у тому числі й прямих іноземних ін-

вестицій, задля реструктуризації галузі. Для України перспектива членства в ЄС — не реальна протягом наступних 10 років. Також переговори стосовно можливої зони вільної торгівлі з ЄС, найімовірніше, не стосуватимуться доступу до режиму ринку цукру ЄС.

Реструктуризація цукрової галузі Молдови — уроки для України

Цукрова галузь Молдови пройшла крізь болючий процес реструктуризації протягом останніх років. Деякі уроки можуть бути особливо важливими для України.

Після вступу Республіки Молдова у 1997р. до СОТ ввізне мито знизилось до 15%, що привело до збільшення імпорту цукру-сирцю. Крім того, «сірі імпортні схеми», нелегальна торгівля та хаотичний неоподаткований імпорт цукру-сирцю внесли дисбаланс на ринок цукру Молдови.

Таблиця 9.20

Врожайність цукрових буряків та структура виробництва ферм, які виробляють для «Зюдцукер Молдова»

		2001	2002	2003	2004	2005
Врожайність	т/га	21,7	28,3	20,5	31,2	36,2
Ферми з більше, ніж 5 га цукрових буряків	шт.	605	366	282	293	229
Ферми з врожайністю цукрових буряків більше, ніж 30 т/га	%	5	16	10	38	58
Частка ферм з >30 т/га у загальній площі	%	11	29	19	51	66
Найвища врожайність	т/га	48	55	66	72	65
Частка ферм з >30 т/га у загальному постачанні	%	19	38	32	65	73

Джерело: Mueller, Suedzucker Moldova (2006).

Це було постійним приводом для занепокоєння уряду Молдови та цукрової промисловості, що привело до збільшення зовнішнього захисту двома етапами з 15% до 35% та далі до 45% внаслідок застосування спеціальних заходів захисту торгівлі СОТ на другому етапі у 2004р. Крім того, уряд Молдови збільшив свої зусилля в боротьбі з нелегальною торгівлею та контррабандою та встановив стимули для скорочення бартерної торгівлі між цукровими заводами та виробниками цукрових буряків.

Цукрова промисловість, включаючи іноземних інвесторів, підтримувала процес розвитком стабільних довготермінових відносин із виробниками цукрових буряків. Інвестиції відбувалися в цукрові заводи, які залишились,

але також у постачання сировини. Були запропоновані західні концепції збуту цукру та маркетингу для стабілізації ринку цукру.

Зокрема, інвестиції у весь маркетинговий ланцюг від вирощування цукрових буряків до переробного заводу та ринку цукру були важливими для повільно зростаючої ефективності цукрової галузі Молдови. Відображенням цього є політика німецького інвестора, компанії «Зюдцукер» (Suedzucker), яка підтримує виробників цукрових буряків дорадчими послугами, попереднім фінансуванням закупівлі необхідних матеріально-технічних ресурсів (насіння, добрив, пестицидів), сільськогосподарським обладнанням та платежами за цукрові буряки в залежності від їхньої якості.

Слід зазначити, що, навіть із значними інвестиціями необхідний тривалий проміжок часу для покращання ефективності. Вирощування цукрових буряків є складним підприємництвом. Питання технічного та господарського менеджменту не треба недооцінювати. З цієї точки зору, довготермінове зобов'язання інвесторів, включаючи іноземних, є важливим для збільшення ефективності всього маркетингового ланцюга.

Процес реструктуризації цукрового сектору й досі продовжується, але перспективи дещо покращилися завдяки спільним діям уряду Молдови, цукрової промисловості Молдови і молдовських виробників цукрових буряків та іноземних інвесторів.

Таблиця 9.21
Виробництво цукру в Молдові

		1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Врожайність цукру	т/га	1,7	2,2	2,2	2,8	2,7	3,7	6,7
Споживання енергії	кВт/т цукру	6069	5161	4632	4831	4464	3542	2861
Виробництво цукру	1000 т	94,4	102,4	116,3	113,8	83	110,8	133,5
Внутрішні ціни на цукор	дол./т		309	329	290	353	405	531
Виробники цукру	шт.		н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	2
Цукрові заводи	шт.		н/д	н/д	н/д	н/д	н/д	5

Джерело: Suedzucker Moldova (2006).

Які уроки можна винести з цих трьох прикладів?

1. Реструктуризація цукрового сектору потребує чіткої стратегії уряду з важливими основними рішеннями щодо імпортного режиму, внутрішнього ринкового режиму, довготермінових механізмів підтримки та стабільності для мінімізації впливів зовнішніх шоків.
2. Уряд, цукрова промисловість та виробники цукрових буряків мають

тісно співпрацювати задля покращання всього вертикального маркетингового ланцюга від виробництва цукрових буряків до переробки на цукор, продажу та маркетингу цукру.

3. Якщо обсяг виробництва обмежений внутрішнім ринком чи зобов'язаннями в міжнародній торгівлі, кількість цукрових заводів має бути скорочена, а ефективність цукрових заводів, що залишилися, має швидко збільшуватися.

4. Уряд має забезпечити процес, коли виробництво переміщується в найкращі місцевості та до кращих виробників, з метою підвищення ефективності сектору.

5. Прямі іноземні інвестиції можуть відігравати важливу роль у збільшенні ефективності за рахунок інвестицій, трансферу ноу-хау та прозорості ринку.

Висновки

Варіанти політичних рішень:

згортання виробництва чи пакт стабільності?

Для стимулювання структурних змін після тривалого періоду стагнації цукрової галузі України українські політики в принципі мають обрати один із двох варіантів:

а) скасувати ввізні мита, а також квоти на виробництво та мінімальні ціни, дозволити вільну торгівлю та виробництво цукру, або

б) захистити внутрішнє виробництво відповідно до вимог СОТ та виробляти цукор тільки для внутрішнього споживання. За вимогами СОТ друга можливість виключає експорт цукру, оскільки екстенсивний експорт бурякового цукру неможливий без експортних субсидій, а Україна згідно з домовленостями щодо вступу до СОТ не використовуватиме експортних субсидій.

Більш імовірно, що перший варіант розвитку подій призведе до швидкого згортання виробництва бурякового цукру в Україні через обмежену конкурентоспроможність бурякового цукру на світових ринках. Однак у цьому є позитивний момент, тому що споживачі зможуть отримувати дешевший цукор. У часи низьких світових цін цукрова галузь України просто припинить своє існування, однак поодинокі острівки виробництва зможуть вижити в залежності від коливання світової ціни та ефективності виробництва. З економічної точки зору такий варіант розвитку подій дасть Україні найбільший економічний ефект. У разі, якщо такий «найкращий»

економічний сценарій не знайде політичної підтримки в країні, то потрібно розробити альтернативний сценарій. Такий сценарій міститиме процес розробки стратегії, де уряд України в тісній співпраці з цукровою галуззю, виробниками цукрових буряків та іншими зацікавленими колами розроблятимуть стратегію розвитку вітчизняної цукрової галузі на основі принципів конкурентоспроможності, прозорості, ефективності та вибіркових інвестицій.

Обидва сценарії не міститимуть інвестицій у нові потужності нових цукрових заводів, а тільки якомога максимальне та ефективне використання основних фондів до їх повного використання та амортизації.

Другий сценарій матиме мету виробляти цукор тільки для внутрішнього ринку, а також забезпечить стабільність задля покращання ефективності сектору. Усі учасники мають погодитися з таким «пактом стабільності».

Наступні елементи будуть ключовими для запровадження в Україні:

а) Зовнішній захист, встановлений в процесі переговорів із СОТ

Україна вела переговори щодо тарифної квоти на імпорту цукру-сирцю в розмірі 260000 т при 2% тарифу, починаючи з року вступу України до СОТ. Тариф поза квотою має складати 50%.

Максимально допустима ставка на рафінований цукор буде 50% від ціни на кордоні (адвалорне мито).

Період введення цього імпортного режиму ще не був визначений, однак найімовірніше, що СОТ не погодиться на період, який перевищуватиме обмежену кількість років.

Заміна попереднього імпортного режиму (з імпортним митом 300 євро/т) вищевказаним режимом має важливе значення для конкурентоспроможності цукрового сектору України. Якщо ціни на світовому ринку будуть достатньо високими (як у 2006р.), це забезпечить суттєвий захист. Однак, якщо будуть ціни низькі (як у 2005р.), цього рівня буде недостатньо для забезпечення ефективного захисту виробництва цукру в Україні при сьогоднішній низькій ефективності (див. попередні розділи). Можливо, є сенс у перегляді цього питання в процесі переговорів. Російський змінний імпортний режим для цукру може стати моделлю для забезпечення ефективного захисту навіть із високими коливаннями світових цін. На Рисунку 9.18 показані сходинки ввізного мита на цукор до Росії в залежності від світових цін.

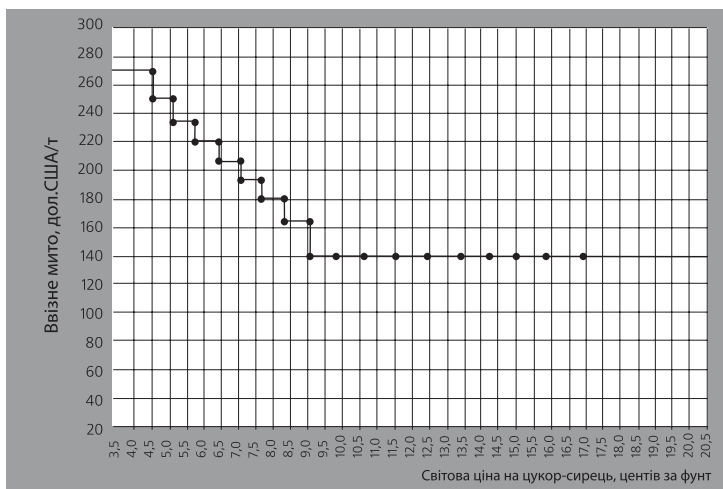


Рисунок 9.18
 Модель імпортного мита на цукор в Росії
 Джерело: Рилко (2006).

Якщо російська модель захисту ринку цукру не може стати предметом домовленості з СОТ, очікуваний 50% тариф не буде достатнім для виживання всіх, а тільки ефективних виробників. Імпортний режим після вступу до СОТ збільшить конкуренцію та змусить менш ефективних виробників зробити виробництво більш ефективним або стати банкрутами.

b) Річне споживання цукру оцінюється близько 2,1—2,2 млн. т

Якщо відняти вищезгаданий обсяг імпорту цукру-сирцю (260000 т), річне внутрішнє виробництво для внутрішнього споживання може бути на рівні 1,8 млн. т цукру. Це майже обсяг поточного виробництва. На сьогодні біля 120 цукрових заводів виробляють такий річний обсяг (у середньому 15000 т/завод). У майбутньому, від 30 до 40 цукрових заводів (з близько 50000 т/завод) будуть достатніми для виробництва для внутрішнього ринку. Уряд повинен буде розвивати ринковий механізм підтримки як (i) тих заводів, розташованих на неоптимальних територіях, з метою подальшого поступового припинення їхнього виробництва, так і (ii) заводів з добрими перспективами та оптимальним розташуванням для покращання їхнього виробництва, включаючи виробництво цукрових буряків, надаючи необхідні вибіркові інвестиції, наприклад, у покращання переробної та енергозатратної ефективності.

с) Річний розподіл квот має бути замінений новим прозорим довготерміновим механізмом, орієнтованим на скорочення ризиків інвесторів при плануванні

Поточна система річного розподілу імпорتنих та виробничих квот Міністерством аграрної політики України збільшує інвестиційні ризики та не забезпечує ніяких стимулів для інвестицій чи покращання ефективності. Це стимулює корупцію.

Першим найкращим рішенням має бути скасування квот на внутрішнє виробництво. Це покращить розподіл факторів виробництва на користь кращих регіонів та кращих виробників. Імовірно, що швидко зростатиме ефективність виробництва. Тим не менше, покращання ефективності може в майбутньому призвести до перевиробництва цукру, що перевищить обсяг внутрішнього споживання. Оскільки експорт цукру неможливий за поточних результатів переговорів із СОТ, необхідно запропонувати механізм для забезпечення як а) швидкого підвищення ефективності, так і б) обмеження майбутнього виробництва для внутрішнього споживання.

У разі продовження використання квот їх річний розподіл має бути замінений новою системою довготермінового розподілу. Квота має стати товаром для забезпечення того, щоб виробництво відбувалось на найбільш ефективних цукрових заводах та в найбільш сприятливих для вирощування цукрових буряків регіонах. За досвідом ЄС, перший розподіл квот може базуватися на розумному рекомендаційному історичному періоді з відповідними обсягами виробництва. Після першого розподілу ринковий механізм стимулюватиме необхідний перерозподіл та збільшення продуктивності.

Із введенням товарної квоти, необхідно відмінити мінімальні ціни задля прискорення процесу реструктуризації.

д) Потрібен реструктуризаційний фонд задля підтримки постраждалих регіонів, заводів, фермерів та працівників

Необхідно заснувати реструктуризаційний фонд України, схожий на реструктуризаційний фонд, що існує в ЄС після запровадження реформи ринку цукру. Кошти будуть надані тим заводам, які вирішать припинити виробництво. Цукрові заводи, які залишаться в секторі, фінансуватимуть цей фонд через відрахування з ціни на цукор. Така пропозиція є обґрунтованою, тому що цукрова промисловість отримає найбільшу вигоду від довготривалої стабільності. Реструктуризаційний фонд забезпечить стимули для швидких структурних змін, щоб виробництво цукру та цукрових буряків відбувалось на більш ефективних підприємствах та місцевостях.

Розмір такого реструктуризаційного фонду оцінюється близько 100—200 млн. дол. США. Ця цифра включає компенсацію річної зарплати робітникам, що втратили роботу в галузі (67—151,2 млн. дол. США) та 40 млн. дол. США для підтримки цукрових заводів, що вирішили згорнути виробництво цукру, передаючи права на свою виробничу квоту до реструктуризаційного фонду шляхом виплати компенсації на рівні 40 дол. США/т або 200 грн./т, вироблену за останній перед закриттям рік. Припускаючи, що 30 заводів залишаться в секторі, та далі припускаючи, що вони виробляють 0,8 млн. т цукру, 1 млн. т цукру ймовірно перейде до реструктуризаційного фонду, що означає 40 млн. дол. США компенсаційних виплат. Якщо додати компенсацію за втрату зайнятості та передачу виробничої квоти, величина компенсації реструктуризаційного фонду оцінюватиметься близько 140—240 дол. США за т цукру. Необхідні відрахування від ціни на цукор складуть близько 50—100 дол. США за т.

Рекомендації та необхідні заходи

A: Якщо уряд вибере сценарій поступового згортання виробництва цукру, то доцільними є наступні кроки:

Рекомендація A1:

Першим кроком треба зменшити імпортне мито на цукор до рівня, що вимагає СOT, а другим кроком потрібно зменшити його до нуля. Заборонити ввезні мита на матеріально-технічні ресурси для сектору (наприклад, на насіння цукрового буряку тощо).

Очікуваний результат: Цукор буде доступним для споживачів за світовими цінами

Рекомендація A2:

Відмінити виробничі квоти та мінімальні ціни.

Очікуваний результат: Виробництво, споживання та торгівля відбуватимуться відповідно до ринкових принципів

Рекомендація A3:

Підтримувати конкурентоспроможність виробників цукрового буряку, що залишилися, та цукру наданням ринкової інформації та дорадчих послуг.

Очікуваний результат: Прозоре та ефективне виробництво, ринки реагують в основному на кон'юнктуру світового ринку

Рекомендація А4:

Залучати прямі іноземні інвестиції

Очікуваний результат: Конкурентоспроможний та прозорий інвестиційний клімат та інновації

Рекомендація А5:

Підтримувати заводи, що припиняють виробництво, робітників цих заводів та виробників цукрових буряків коштами реструктуризаційного фонду.

Очікуваний результат: Прискорені реструктуризаційні зміни та соціальний захист

Такий сценарій поступового згортання виробництва приніс би найбільший економічний ефект для всієї економіки України за рахунок покращання розподілу факторів виробництва, швидкого процесу реструктуризації та закриття неефективних заводів. Водночас це зробило б підприємства, що вижили, більш конкурентоспроможними, спритними та сильними.

В: Якщо уряд вибере сценарій

«Пакту стабільності», то необхідно здійснити наступні кроки

Рекомендація 1:

Ініціювати дискусію з відповідними учасниками цукрового ринку (цукровою галуззю, виробниками цукрових буряків, урядом, споживачами) для розробки «Пакту стабільності» цукрового сектору. Зробити процес дискусії прозорим та опублікувати результати в урядовому стратегічному документі. Зробити результати обов'язковими для дотримання всіма учасниками на період не менше, ніж 5 років.

Очікуваний результат: Документ стратегії розвитку цукрової галузі

Рекомендація 2:

Оцінити вплив зовнішнього захисту сектору після вступу до СОТ. Адаптувати імпорتنний режим за моделлю Росії для забезпечення достатнього захисту ринку у випадку низьких світових цін.

Очікуваний результат: Переглянутий імпорتنний режим для перехідного періоду після вступу до СОТ

Рекомендація 3:

Відмінити виробничі квоти

або

Замінити практику щорічного розподілу внутрішньої квоти на виробництво цукру та цукрових буряків прозорим та ефективним довготерміновим розподілом. Зробити квоту товаром для збільшення продуктивності маркетингового ланцюга. Скасувати мінімальні ціни.

Очікуваний результат: Довготерміновий розподіл товарних квот

Рекомендація 4:

Запровадити реструктуризаційний фонд, який би надавав кошти заводам, що вирішили припинити виробництво. Визначити пріоритетні регіони, період та механізм розподілу коштів. Фонд повинен фінансуватися цукровими заводами, що залишились у галузі, та допомагати тим заводам (включаючи виробників цукрових буряків та працівників заводів), які вирішили поступово згорнути виробництво, на зразок реструктуризаційного фонду ЄС.

Очікуваний результат: реструктуризаційний фонд, що фінансується цукровою галуззю

Рекомендація 5:

Скоротити ввізні мита на необхідні матеріально-технічні ресурси, наприклад, на насіння цукрових буряків, техніку тощо.

Очікуваний результат: краща якість ресурсів та, як наслідок, вища ефективність виробництва цукрових буряків.

Література

- Agra Europe (2005a): EU loses WTO Sugar Appeal. Agra Europe Weekly, April 28, 2005.
- Agra Europe (2005b): EU Must Act Quickly to Reform its Sugar Regime. Agra Europe Weekly, April 29, 2005.
- Agra Europe (2005c): New proposals revive Doha Round talks as Hong Kong beckons. Agra Europe Weekly, October 14, 2005.
- Benecke, C. and von Cramon-Taubadel, S. (2001): The present and future profitability of sugar production in Ukraine. In: von Cramon-Taubadel, S., Zorya, S., and L. Striwe (eds.): Policies and Agricultural Development in Ukraine. Shaker Verlag Aachen, p. 214—232.
- Färe, R., Grosskopf, S. and C.A.K. Lovell (1985). The Measurement of Efficiency of Production. Boston, Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Färe R., and Zelenyuk V. (2002). «Input Aggregation and Technical Efficiency», Applied Economics Letters, 9, 635 — 636.
- Rosenblatt, M. (1956). «Remarks on Some Nonparametric Estimates of a Density Function», Annals of Mathematical Statistics, 27, pp. 643—669.
- Shephard, R.W. (1970). Theory of Cost Production Functions, Princeton University Press, Princeton

von Cramon-Taubadel, S. (1999): Der Markt für Zucker in der Ukraine: Gestern, Heute und Morgen. In: von Cramon-Taubadel, S. and L. Striewe (eds.): Die Transformation der Landwirtschaft in der Ukraine: Ein weites Feld. Wissenschaftsverlag Vauk Kiel, p. 88—104.

World Bank and OECD (2004): Achieving Ukraine's Agricultural Potential: Stimulating Agricultural Growth and Improving Rural Life. Joint Publication of the Organization for Economic Co-operation and Development and the Environmentally and Socially Sustainable Development Unit, Europe and Central Asia Region, the World Bank

Zuckerwirtschaft (2006): Zuckerwirtschaft Europa 2006. Verlag Dr. Albert Bartens, Berlin

Джуччі Р. та О. Білан (2005). Високі темпи інфляції в Україні: причини та шляхи подолання. Консультативна робота ІЕД U1, Київ.

Зоря С. та О. Нів'євський (2005). Реформа Ринку Цукру в ЄС: Приклад для України. Консультативна робота ІЕД U5. Київ.

Хандріх Л. та О. Бетлій (2006). Система соціальної допомоги як інструмент зменшення бідності в Україні. Консультативна робота ІЕД V2. Київ.

Штрубенхофф Х. та А. Лисиця (2005). Аграрно-політична та правова база підтримки сільського господарства у Німеччині та Європейському Союзі з особливим урахуванням експортних та кредитних дотацій з огляду на правила COT. Консультативна робота ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP1. Київ.

10. Цукор — нова політика для України?

Цей розділ був написаний у грудні 2007р. для Звіту про європейський ринок цукру та замінників цукру F.O. Licht's. У розділі подано огляд цукрової галузі з часів здобуття Україною незалежності, останніх подій та прогноз можливого розвитку сектору в майбутньому. Окрема увага приділена сучасному розвитку цукрових холдингів та вертикально-інтегрованих структур виробництва цукрового буряку, виробництва цукру та маркетингу. Крім того, були проведені розрахунки для виробництва цукру до та після приєднання до ССТ за умов впровадження та за відсутності тарифної квоти. Розрахунки доводять, що імпорт цукру-сирицю в межах квоти ССТ є дуже прибутковим, у той час як імпорт поза квотою не є прибутковим за нинішніх світових цін. Оскільки експорт цукру є малоймовірним, враховуючи поточну структуру витрат, ми робимо висновок, що Україні не вдасться відновити статус вагомого чистого експортера, який вона мала за радянських часів.

Хайнц Штрубенхофф,
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецько-український аграрний діалог, Київ

Г. Аглельд
F.O. Licht's, Ратцебург

Регулювання ринку

Закон про цукрову галузь, чинний з 1 січня 2000р., дублював режим ЄС, який діяв до реформування сектору в 2006р. Квоти на виробництво цукру для внутрішнього споживання (квота А) розподілялися між регіонами та підприємствами, а експортні — на основі міжурядових угод (квота В). Основним критерієм розподілу була законтракована площа під буряком, а не реальний обсяг виробництва. Цукор, вироблений понад квоти А та В (цукор С), мав експортуватися, і цукор за квотами В та С не міг продаватися на внутрішньому ринку. У 2006р. система зазнала змін і квоти В та С були скасовані. Розподіл квот сьогодні здійснюється на основі даних про минулі обсяги виробництва (середній обсяг виробництва за останні п'ять років та інші умови) без можливості їхнього обігу.

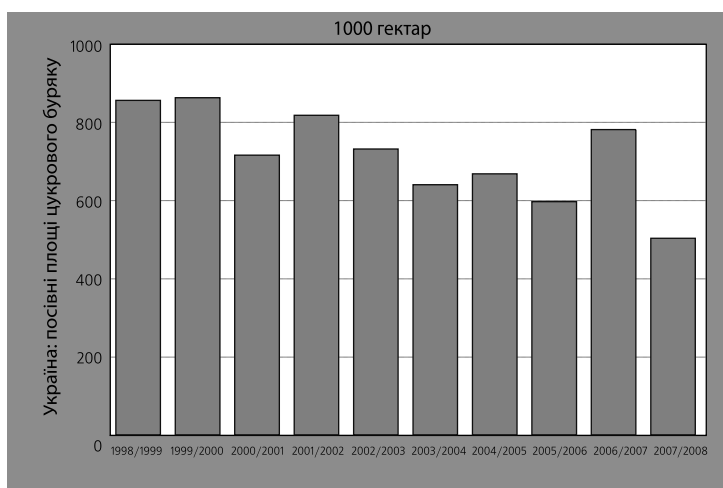


Рисунок 10.1

Посівна площа цукрового буряку в Україні
Джерело: F.O.Licht.

Існують мінімальні ціни для цукрового буряку та цукру, що переглядаються щорічно. Мінімальні ціни носять обов'язковий характер і відхилення від них призводить до значних штрафів. На відміну від старого режиму ЄС в українській схемі не передбачено умов для інтервенційних державних закупівель та субсидування експорту. Втім, уряд час від часу закуповує цукор вітчизняного виробництва через Аграрний фонд для стабілізації цін. У вересні цього року було вирішено закупити від 250 тис. т до 300 тис. т до кінця грудня. Питання про фінансування цих закупівель лишається відкритим. У разі дефіциту на внутрішньому ринку для його покриття уряд

передбачив «тимчасову» тарифну імпорتنу квоту (ТІК) з низьким тарифом. Так, у 2003р. було встановлено квоту 560 тис. т, у 2004р. — 125 тис. т.

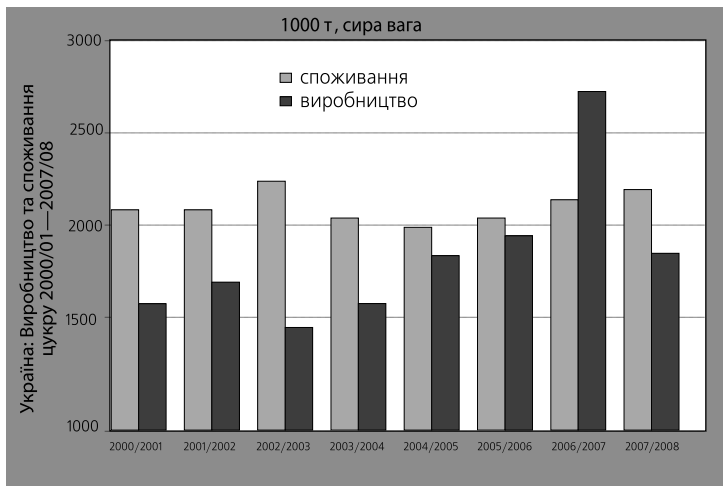


Рисунок 10.2

Виробництво та споживання цукру в Україні, 2000—2008рр.

Джерело: F.O.Licht.

Втім, значне зростання виробництва у 2006/2007рр. змінило питання про квотування на питання захисту внутрішнього ринку за умов високих внутрішніх та низьких світових цін. Без гарантованих інтервенцій та субсидування експорту єдиним способом інтервенцій залишалось митне регулювання. З метою захисту внутрішнього ринку імпортний тариф встановлюється на рівні 50%, але не менш як 300 євро за т. Це цілком утримує дешевий іноземний цукор поза внутрішнім ринком, хоча деякий обсяг його імпортується у вигляді давальницької сировини із зобов'язанням реекспорту білого цукру. Реекспорт, очевидно, відбувається не завжди, оскільки з 646 тис. т цукру-сирцю, ввезеного за давальницькою схемою у 2003/04 маркетинговому році, лише 299 тис. т залишили межі країни. Крім того, високі внутрішні ціни та імпортне мито сприяють великомасштабній контрабанді, річний обсяг нелегального імпорту оцінюється на рівні від 200 тис. до 400 тис. т. Сукупний обсяг легального імпорту цукру-сирцю та білого цукру в 2006р. становив трохи більше 30000 т, що становить лише невелику частку внутрішнього попиту.

Втім, ефективний захист внутрішнього ринку не розв'язав проблеми надлишку продукції. Незважаючи на те, що Казахстан та Узбекистан виглядають привабливими імпортерами, експорт до цих країн неможливий через високий рівень виробничих витрат. Попри зростання запасів цукру,

експорт у 2006р. становив лише 24 тис. т у порівнянні з 45,4 тис. т попереднього року. За даними виробників середня виробнича собівартість тонни цукру в 2005р. перед підвищенням цін на газ становила 513 дол. США, коли в Росії — 488 дол. США, Білорусі — 434 дол. США, Молдові — 400 дол. США. За даними агенції Рейтерс, собівартість тонни цукру в країні у 2006р. зросла до 614 дол. США. У тому випадку, коли експорт не сприяє вирішенню проблеми, існує тільки дві альтернативи — продаж цукру з втратами на внутрішньому ринку та/або накопичення запасів з одночасним скороченням виробництва в наступному році. Саме за цим сценарієм розвивались події у 2007/08рр. Посівні площі цукрового буряку скоротилися майже на 36% з очікуваним падінням виробництва цукру з 2,8 до 2 млн. т. Це нижче, ніж потреби внутрішнього споживання, однак значні перехідні запаси спростують необхідність великих обсягів імпорту. Труднощі, з якими зіткнувся ринок минулого року, разом з надмірною собівартістю вимагають вибору адекватної політики розвитку галузі.

Таблиця 10.1

Імпорт цукру в Україну, січень—грудень відповідного року (т)

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Цукор (а)	30555	348920	396698	1478791	473822	449000	314719
Цукор, сирець							
Франція	—	9586	—	—	—	—	—
Латвія	—	—	—	7600	—	—	—
Литва	—	—	6906	—	—	—	—
Велика Британія	5	10222	—	—	—	—	—
ЄС	14	19809	6906	7600	9	4	2
Білорусь	—	—	—	30099	—	—	—
Росія	—	80	—	9042	—	—	—
Південна Африка	—	—	—	8984	—	24633	—
Куба	—	—	51895	71803	30665	35455	35113
Сальвадор	—	12052	19500	11236	—	24853	10706
Гватемала	—	690	39026	36163	8267	—	51494
Нікарагуа	—	—	—	16854	—	—	—
США	—	—	—	8006	4	—	10
Бразилія	737	268662	214290	993239	366799	192120	148644
Колумбія	—	—	—	61390	—	—	—
Гана	—	—	—	10972	—	—	—
Перу	—	—	—	19875	—	—	—
Вірменія	—	—	—	5000	—	—	—
Грузія	—	—	—	16942	—	—	—
Таїланд	—	—	—	86400	6095	—	—
Інші країни	21	—	—	—	340	24568	—

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Усього	772	301293	331617	1393605	412179	301633	245969
Цукор, білий							
Чехія	–	540	24	1	1000	5000	3950
Латвія	–	–	–	2500	–	–	–
Литва	–	13040	33344	–	1005	508	190
Польща	88	10062	9251	27508	497	3	2941
Велика Британія	40	283	61	1061	–	–	–
ЄС	1013	24178	42697	31126	2546	5629	7186
Білорусь	–	–	–	657	–	111267	55801
Молдова	–	–	–	–	21505	16187	20
Росія	–	–	–	–	32660	2482	239
Грузія	–	–	3800	39266	–	–	–
Казахстан	26380	19567	5248	5440	–	–	–
Інші країни	7	72	8130	1882	1	13	4
Усього	27400	43817	59875	78371	56712	135578	63250

Джерело: Державний комітет статистики України.
Примітка: (а) у сирій вазі.

Варіанти державної політики

У цілому, урядовці мають два варіанти провадження політики розвитку галузі:

1. Скасувати ввізне мито, квоти на виробництво та відмовитися від встановлення мінімальних цін, дозволивши вільну торгівлю, або
2. Підтримувати високий рівень захисту внутрішнього ринку та дозволити вітчизняним виробникам забезпечувати потреби внутрішнього споживання. Субсидування експорту неможливе в рамках СОТ.

За винятком кількох осередків виробництва, перший варіант передбачає повне знищення галузі через обмежену конкурентоспроможність цукрового буряку в порівнянні з тростинним цукром-сирцем на світовому ринку. З суто економічної точки зору цей сценарій принесе найбільше вигод економіці країни, оскільки переробні підприємства зможуть отримувати дешевшу сировину з закордону. Враховуючи політичну нереальність вибору першого варіанту через соціальні та політичні наслідки, уряд, напевне, обере другий, намагаючись зробити Україну привабливою для вітчизняних та іноземних інвесторів, адже багато має бути зроблено для підвищення ефективності в секторі.

Таблиця 10.2*Експорт цукру з України, січень—грудень відповідного року (т)*

	2006	2005	2004	2003	2002	2001	2000
Цукор (а)	24402	45359	170418	453585	185248	87859	166745
Цукор, сирець							
ЄС	—	—	—	—	—	10	—
Інші країни	—	7	—	—	140	2	20
Усього	—	7	—	—	140	12	20
Цукор, білий							
Естонія	—	15	219	1883	57	—	75
Польща	487	9405	—	—	—	—	—
Словаччина	—	—	8452	—	—	—	—
ЄС	487	9431	8747	2197	109	1	86
Білорусь	—	—	—	1453	—	—	—
Молдова	14	22261	76910	125299	5195	5207	1896
Росія	—	44	1990	895	—	68	—
Туреччина	—	—	—	89295	—	—	—
Афганістан	—	3606	1855	3157	10677	—	—
Вірменія	—	—	10908	—	—	—	—
Азербайджан	8930	—	27948	107545	100165	1611	—
Грузія	1546	3100	17581	60202	37568	—	2
Казахстан	11472	3260	4508	26236	6538	—	—
Киргизстан	—	—	1586	—	2527	—	—
Таджикистан	—	—	1000	—	5875	—	—
Туркменістан	—	—	—	—	1000	—	9404
Узбекистан	—	—	2704	1009	625	—	—
Інші країни	1	21	1048	10	19	73932	141999
Усього	22450	41724	156785	417298	170299	80819	153387

Джерело: Державний комітет статистики України.

Примітка: (а) у сирій вазі.

Протягом останніх років не було прийнято суттєвих рішень економічної політики, які би визначали розвиток цукрової галузі. Проте тиск з боку внутрішнього ринку та членства в СОТ змушує уряд бути відкритим для змін. Першим кроком має стати відміна щорічного розподілу виробничої та імпоротної квоти Міністерством аграрної політики, оскільки це збільшує інвестиційні ризики, не стимулює інвестиції та навіть підтримує існування збиткових виробників. Більше того, це сприяє виникненню корупції. Найкраще рішення — відміна квоти на виробництво. Це сприятиме кращому розподілу ресурсів, що вплине на швидке зростання ефективності в галузі. Загроза тут полягатиме в тому, що виробництво зможе перевищити внутрішній попит, а надлишок не зможе бути експортований без підтримки у

вигляді експортних субсидій. Альтернативним заходом є впровадження можливості вільного обігу квот з відміною мінімальних цін. Це приведе до суттєвої концентрації, що сприятиме підвищенню продуктивності сектору в цілому. Сьогодні всі погоджуються, що галузі не потрібні 120 цукрових заводів для того, щоб виробляти близько 2 млн. т цукру на рік. Для цього вистачило б близько 50 заводів та 5 цукрових холдингів. Існує консенсус і щодо необхідності впровадження довгострокових квот на виробництво з можливістю їхнього обігу (на двосторонній основі чи на аукціонах), щоб стимулювати інвестиції. Основні цукрові холдинги уже надали пропозиції уряду про готовність купити квоти на виробництво цукру за умов продовження терміну їхньої дії. У випадку впровадження таких квот уряд має переконатися в достатньому рівні конкуренції між холдингами, за умов відсутності якої існує великий ризик утворення регіональних монополій. Становлення таких монополій означатиме трансфер доходу від споживачів до виробників та залишить виробників цукрових буряків (за відсутності мінімальних цін) незахищеними, що не в інтересах держави.

Очевидно, інвестори переконані в тому, що уряд обере другу альтернативу та забезпечить достатній протекціонізм внутрішньому ринку. Про це свідчить зростання обсягу інвестицій та структурні зміни в галузі.

Таблиця 10.3

Цукровий баланс України, вересень—серпень (тис. т у сирій вазі)

	2007/08	2006/07	2005/06	2004/05	2003/04	2002/03	2001/02	2000/01
Запаси на початок періоду	1129,8	534,8	589,8	443,2	607,5	309,9	525,1	710,0
Виробництво	1960,0	2837,0	2054,0	1947,0	1687,0	1557,1	1803,0	1686,2
Імпорт	240,0	16,5	76,2	348,3	640,1	1460,5	265,2	438,9
Внутрішнє споживання	2305,0	2250,0	2150,0	2100,0	2150,0	2350,0	2195,0	2195,0
Експорт	45,0	8,5	35,3	48,7	341,3	370	88,3	115,0
Запаси на кінець періоду	979,8	1129,8	534,8	589,8	443,2	607,5	309,9	525,1

Джерело: Державний комітет статистики України.

Провідні цукрові холдинги контролюють повний ланцюг створення вартості в галузі. Для лідерів ринку УПК, УКРРОС, Астарта, Євросервіс та Дакор характерною є вертикальна інтеграція виробництва цукрового буряку, його переробки та маркетингу. Структурні зміни поширюються швидко під впливом внутрішніх та зовнішніх чинників. Інвестиції переважно підтримуються фінансово сильними українськими аграрними холдингами. Прямі іноземні інвестиції в цукрову галузь України здебільшого надходять з Росії. Євросервіс володіє 8 цукровими заводами в Росії та 5 в Україні. Першим гравцем із Західної Європи, що виходить на український ринок шляхом купівлі акцій двох цукрових заводів на західній Україні, є німецька

компанія Pfeifer & Langen. Очікується, що ця компанія збільшить свою присутність, як тільки виникнуть додаткові можливості. Крім того, англійська компанія Man Sugar придбала акції цукрового заводу на півдні України. Відстань до порту, очевидно, стала основним фактором, що вплинув на це інвестиційне рішення. Цікавим виглядає нещодавній продаж цукрового заводу в Тернопільській області лідером ринку УПК вітчизняній компанії. Портфельні іноземні інвестиції надходили в Астарту (первинне розміщення на варшавській біржі у 2006р.), а також в Дакор та УКПРОС (приватне розміщення на франкфуртській біржі). Загальний обсяг іноземних інвестицій за останні 18 місяців склав більше 100 млн. дол. США.

Таблиця 10.4

Ранжування українських цукрових холдингів, 2006/2007 маркетинговий рік

Назва компанії	Кількість цукрових заводів			Виробництво цукру заводом, тис. т	Виробництво цукру, тис. т	Квоти на виробництво 2007/08 МР, тис. т
	Діючі	Недіючі	Усього	Діючі		
УКПРОС	6	0	6	41,6	249,9	188,6
ІНВЕСТАГРОПРОД	2	1	3	40,2	80,3	76,7
АСТАРТА	5	0	5	31,4	157,1	89,9
ЄВРОСЕРВІС	5	0	5	29,9	129	103,2
ДАКОР	4	2	6	25,8	103,3	66,9
ІНСАХАРПРОМ	3	0	3	24,6	73,9	44,5
УПК	13	1	14	23,3	302,4	235,3
Всього в Україні					2556,1	1740,0

Джерело: ІЕД, ААА консалтинг, МінАПК.

Таблиця 10.5

Прибутковість імпорту цукру до та після СOT

Метод розрахунку:	у межах квоти СOT	Понад квоти СOT	Понад квоту перед СOT
i) Ціна на цукор-сирець, дол. США/т, NYBOT FOB (станом на 07.09.2007)	206		
ii) Торговельна надбавка, дол. США/т	30		
iii) Надбавка за поляризацію, дол. США/т	13,77		
iv) Ціна на цукор-сирець, дол. США/т, CIF: (=i+ii+iii)	249,77		
v) Вихід білого цукру, %	97,6%		
vi) Витрати на переробку цукру-сирцю, дол. США/т	45		
vii) Логістика цукру-сирцю (вантаження, перевезення) дол. США/т	13		
viii) Офіційний обмінний курс, грн./дол. США	5,05		
Ставка ввізного мита:	2%	50%	300 євро за т
a) Ціна на цукор-сирець, дол. США/т, CIF: (=iv)	249,8		

Метод розрахунку:	у межах квоти СOT	Понад квоти СOT	Понад квоту перед СOT
b) Імпортне мито, дол. США/т: (=iv*ставка мита)	5,0	124,9	414,0
c) ПДВ (20%), дол. США/т: (=a+b) * 0.2)	51,0	74,9	132,8
d) Ціна на цукор-сирець після оподаткування, дол. США/т: (=a+b+c)	305,7	449,6	796,5
e) Логістика цукру-сирцю (вантаження, перевезення) дол. США/т: (=vii)	13,0	13,0	13,0
f) Вартість переробки цукру-сирцю, США/т: (=vi)	45,0	45,0	45,0
g) Ціна цукру, дол. США/т: (=d+e+f)/v)	372,7	520,1	875,5
h) внесок до Пенсійного фонду (1%): (=g * 0.01)	3,7	5,2	8,8
i) Розрахункова вартість цукру, дол. США/т: (=g+h)	376,4	525,3	884,3
j) Максимальна ціна пропозиції за обсяг квоти*, дол. США/т: (=k-i)	108,8	-40,1	-399,1
k) Внутрішня ціна на цукор, дол. США/т: (=l/viii)	485,1	485,1	485,1
l) Внутрішня ціна на цукор, грн./т, EXW (станом на 27.08.2007)	2450		

Джерело: Власні розрахунки на основі галузевих даних.

Примітка: * Це буде максимальний обсяг, що підлягатиме розподілу між продавцями і покупцями у випадку впровадження можливості торгівлі квотами.

Ранжування лідерів галузі свідчить про те, що ефективність їхньої діяльності сильно варіюється. Одним із головних факторів конкурентоспроможності є середній обсяг виробництва одним цукровим заводом. Це відображає розмір заводів, тривалість виробничого циклу та ефективність переробки. Цікавим є відставання за цим показником лідера галузі УПК. Найвищі темпи зростання показника демонструє АСТАРТА. Найменш динамічною є ІНВЕСТАГРОПРОДУКТ, що переважно виробляє для задоволення потреб власних підприємств харчової промисловості (кондитерський бізнес під торгівельною маркою Roshen).

Основні цукрові холдинги намагаються стрімко збільшити частку контрольованих ними земель. Землі орендуються або ж купуються акції корпоративних господарств для забезпечення надійного постачання сировини та контролю над землями сільськогосподарського призначення. Виробники цукру переконані в тому, що власний буряк дешевше поставлено за контрактом іншими виробниками. Важливим аспектом такого розвитку подій є той факт, що отримання дешевої землі сільськогосподарського призначення матиме визначальний вплив на майбутню структуру всього аграрного сектору України в майбутньому. Це забезпечить провідним цукровим холдингам конкурентні переваги за умов більш жвавого ринку землі. Ціна на землю сільськогосподарського призначення — особливо на її оренду — найімовірніше зросте завдяки очікуваній лібералізації земельного ринку,

широким можливостям для більшості видів аграрної продукції та зменшенню кількості вільних земельних ділянок для інвесторів.

Виклики СОТ

Складним завданням для українського уряду та цукрової галузі стане адаптація ринку цукру до режиму СОТ після приєднання до організації. Зараз ставка ввізного мита на цукор становить 50% від вартості, але не менше як 300 євро за т. Проте після приєднання до СОТ Україна зможе використовувати тільки адвалерну частину ставки (50%). Водночас буде впроваджено квоту на імпорт цукру-сирцю в обсязі 260 тис. т зі ставкою 2% у її межах. Розрахунки ціни на цукор, вироблений з цукру-сирцю за різних режимів імпорту, наведені в таблиці вище. Перший режим передбачає квоту на імпорт СОТ за ставкою 2%, другий — імпорт понад квоту зі ставкою 50%, третій — діючий режим зі специфічним митом 300 Євро за т. Без сумніву, імпорт цукру-сирцю в межах квоти СОТ є дуже прибутковим (понад 100 дол. США на т). Згідно з економічною теорією цей прибуток становить ренту, що має розподілятися між продавцями та покупцями квот. За умов прозорого аукціону це максимальна ціна, яку готові платити, за умов закритого корупційного середовища це максимальний платіж посадовцям, що розподіляють квоти. Імпорт поза межами квоти — неприбутковий за умов нинішніх світових цін. Навіть приєднання до СОТ та/або зростання світових цін на цукор не змінять ситуації.

Експорт цукру є малоімовірним. Україна погодилась не вдаватися до субсидювання експорту, але продовжує захищати ринок значним ввізним митом (50%). Можливий експорт цукру в майбутньому буде сприйматися як субсидований іншими членами СОТ — експортерами цукру. Отже, вітчизняне виробництво буде зосереджене на внутрішньому ринку. Торгівля цукром поза межами квоти не відіграватиме суттєвої ролі на ринку. Про це свідчить і бажання уряду впровадити ліцензування експортних/імпортних операцій з цукром.

Прогнози

Після парламентських виборів та затвердження нового складу Кабінету Міністрів імовірно є зміна політики на користь більшої підтримки великих виробників. Скоріше за все це означатиме аукціони чи тендери для обмежувальних квот на виробництво цукру та цукрового буряку з можливістю вільного їх обігу разом з податковими стимулюванням інвесторів. Втім, за умов нинішнього рівня витрат Україні навряд чи вдасться відновити статус вагомого чистого експортера, який вона мала за радянських часів.

11. Квоти на експорт зерна в Україні

Ця спільна робота Німецької консультативної групи та Світового банку була написана в жовтні 2006р. у відповідь на запровадження квотування експорту зернових в Україні у 2006р. У розділі аналізуються різноманітні виправдання впровадження кількісних обмежень на експорт зерна та наводяться висновки про те, що квотування не лише означає значні втрати для виробників переважно у вигляді шкоди місцевим та іноземним трейдерам, але є також поганою та недостатньо цільовою підтримкою бідних. Оскільки більшість українських фермерів належить до груп з низьким рівнем доходу, квотування завдає безпосередньої шкоди багатьом малозабезпеченим. Значно ефективнішим методом підтримки є адресна готівкова допомога бідним для компенсації зростання цін на продукти харчування. Таким чином, можна підтримати малозабезпечених безпосередньо, а не всіх споживачів України. Головна рекомендація цієї роботи — якомога швидше скасувати систему квотування.

Стефан фон Крамон-Таубадель
Німецька консультативна група з питань економічних реформ
Професор Університету аграрної економіки м. Геттінген

Мартін Райзер
Представництво Світового банку в Україні

Чи є продовольча безпека виправданням для квотування?

Запровадження квот впливатиме на ціни лише у випадку, якщо квоти насправді будуть обмежувальними. У жовтні були запроваджені квоти на експорт зерна загальним обсягом 1,603 мільйона метричних тонн (ММТ): 0,6 ММТ — ячмінь та кукурудза, 0,4 ММТ — пшениця та 0,003 ММТ — жито. Станом на сьогодні ці квоти діятимуть до кінця 2006р. Новий проект постанови Кабінету Міністрів, опублікований 22 листопада, встановлює квоту у 2,853 ММТ на 2006/2007 маркетинговий рік, з 0,73 ММТ для пшениці, 1,3 ММТ — для ячменя, 0,84 ММТ — для кукурудзи та 0,003 ММТ — для жита. Згідно з урядовими джерелами експорт зерна в Україні у 2006/2007 маркетинговому році сягне 9,5 ММТ. Що це означає для подальшого послаблення квотування протягом 2007р., залишається незрозумілим.

Як ці цифри співвідносяться зі статистикою виробництва та чистого експорту за останні роки? Офіційна інформація про виробництво пшениці, чистий експорт і, особливо, обсяги запасів зерна не є повною. Часто вона публікується зі значним відставанням, і багатьма ринковими операторами вважається ненадійною. Для функціонування зернових ринків відсутність якісної інформації є серйозною перешкодою. Щоправда, існує низка приватних джерел інформації, а також дані Міністерства сільського господарства Сполучених Штатів. У цій роботі ми використовуємо статистику приватної агенції ринкової інформації «УкрАгроКонсалт».

У таблиці 11.1 надаються дані про пропозицію і попит на зерно за останні три торгових роки плюс поточний 2006/2007 маркетинговий рік. Інформація про пропозицію та попит на пшеницю наводиться в Таблиці 11.2. Загальний обсяг зернових у 2006/2007 маркетинговому році в Україні становить приблизно 35 ММТ. Ця цифра є дещо меншою від показника останнього року (36,6 ММТ), але значно перевищує середній показник за останні десять років і є набагато більшою від низького рівня 2003/2004 маркетингового року. Крім того, наприкінці 2005/2006 маркетингового року запаси зерна були великими. Таким чином, загальний обсяг пропозиції зерна в Україні — кінцеві запаси за останній маркетинговий рік плюс врожай поточного року та імпорт зерна — видається дуже великим: 37,8 ММТ. Загальний обсяг споживання зерна в країні, як очікується, зросте до 24,4 (в останньому році 23,3) ММТ, головним чином унаслідок зростання попиту у тваринництві. Втім, навіть за такого розвитку подій, можливості експорту зерна значно перевищують урядовий прогноз у розмірі 9,5 ММТ. Адже якщо припустити, що експорт зерна залишиться на рівні 2005/2006 маркетингового року, який був рекордним роком, на вітчизняному ринку дефіциту зерна не буде. А якщо врахувати більш стриманий прогноз щодо

експорту (10,2 ММТ) «УкрАгроКонсалту», то запаси зерна на кінець року за фактом мають зрости.

Таблиця 11.1

Загальний обсяг пропозиції, попиту, чистого експорту та запасів на кінець року

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Збір зернових	20320	37957	36622	34933
Імпорт	3725	160	185	177
Пропозиція	26072	39459	39273	37814
Харчова промисловість	7820	8200	7910	8025
Корми	10535	12400	10575	11570
Насіння	2520	2815	2830	2820
Втрати	967	2295	2015	1935
Всього, внутрішнє споживання	21842	25710	23330	24350
Експорт	2888	11283	13239	10295
Кінцеві запаси	1342	2466	2704	3169
Запаси/споживання, %	5,4	6,7	7,4	9,1

Джерело: УкрАгроКонсалт.

Аналогічна ситуація спостерігається зі статистикою пшениці, яка є складовою загальної статистики пропозиції та попиту на зернові. Врожай пшениці у 2006/2007 маркетинговому році був набагато нижчим, ніж у попередні роки внаслідок сухої осені минулого року та негараздів узимку, які призвели до скорочення площі посівних земель та врожаю. Проте врожай у розмірі біля 14 ММТ все ще є середнім врожаєм і набагато перевищує врожай 2003/2004 маркетингового року. Якщо врахувати пропозицію та прогноз щодо внутрішнього споживання (із невеликим зростанням частки кормової пшениці внаслідок шкоди, завданої шкідниками), то експорт у розмірі приблизно 5 ММТ видається можливим. «УкрАгроКонсалт» прогнозує експорт пшениці в обсязі десь лише 2,8 ММТ, тобто в обсязі, який все ще значно перевищує поточні розподілені квоти.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Іноді наводиться аргумент, що через низьку якість врожаю пшениці, наявна мукомельна пшениця може несуттєво перевищити внутрішній попит, і тому квота на експорт пшениці є правильною (зокрема, у разі збільшення до 0,73 ММТ). Однак різниця між фуражною пшеницею та продовольчою пшеницею є переважно питанням ціни та класу, а не виду. У невдалі роки мірошники приймають пшеницю нижчої якості і можуть у разі необхідності покрити різницю шляхом закупівлі добавок. Більше того, квота не відрізняється для фуражної та продовольчої пшениці.

Таблиця 11.2*Загальний обсяг пропозиції, попиту, чистого експорту та запасів пшениці на кінець року*

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Врожай	4250	16259	17910	13809
Імпорт	3400	5	10	10
Пропозиція	9078	17462	19207	15795
Харчова промисловість	5700	5800	5750	5700
Корми	1000	3900	3000	3200
Насіння	1100	1350	1100	1200
Втрати	300	800	900	750
Всього, внутрішнє споживання	8100	11850	10750	10850
Експорт	50	4315	6481	2800
Кінцеві запаси	928	671	312	835
Запаси/споживання, %	11,4	8,0	11,5	15,7

Джерело: УкрАгроКонсалт.

Запровадження квотування видається найменш зрозумілим у випадку ячменя. У 2006/2007 маркетинговому році врожай ячменя був найбільшим за останні десять років. І навіть незважаючи на дуже значне зростання обсягів внутрішнього споживання до 6,4 ММТ (минулого року 5,3 ММТ), експорт цієї культури міг би зрости більше, ніж на 50 %, причому зі збереженням запасів. Крім того, зважаючи, що ячмінь використовується переважно як сировина, і відповідно квотування експорту ячменя не має жодного прямого відношення до продовольчої безпеки.

Таблиця 11.3*Загальний обсяг пропозиції, попиту, чистого експорту та запасів ячменя на кінець року*

	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07
Врожай	7450	10615	8824	11998
Імпорт	40	15	20	5
Пропозиція	7736	10816	9515	12315
Харчова промисловість	350	500	450	500
Корми	4600	3900	3300	4100
Насіння	900	930	1200	1100
Втрати	180	500	300	580
Всього, внутрішнє споживання	6030	5830	5250	6280
Експорт	1520	4315	3953	5200
Кінцеві запаси	186	671	312	835
Запаси/споживання, %	2,5	6,6	3,4	7,3

Джерело: УкрАгроКонсалт.

До кінця вересня, коли експорт зерна в Україні було припинено, країна вже відправила на експорт 1,62 ММТ пшениці та майже 2,2 ММТ ячменя. У жовтні ж, коли експорт здійснювався вже за квотами, було експортовано 0,388 ММТ пшениці та 0,496 ММТ ячменя. Таким чином, на сьогодні загальний обсяг експорту в 2006/2007 маркетинговому році складає 2 ММТ пшениці та 2,7 ММТ ячменя. Навіть якщо додати нерозподілену суму запропонованої переглянутої квоти (0,35 ММТ для пшениці та 0,8 ММТ для ячменя), отримані цифри будуть набагато нижчими, ніж рівень, який міг би призвести до скорочення запасів пшениці та ячменя. Таким чином, з точки зору забезпечення продовольчої безпеки країни, квотування видається явно не обґрунтованим і надзвичайно обмежувальним кроком.

Ціна квотування: великі втрати для виробників зерна, нижчі доходи від експорту, потенційні негативні ефекти для майбутніх інвестицій, підвищений ризик корупції

Введення контролю за кількістю експорту за будь-яких обставин видається дуже неефективним і брутальним засобом досягнення цілей, що їх має на меті держава. У таких випадках втрати для економіки та суспільства завжди перевищують користь. Цей основоположний принцип є загально визнаним результатом в економіці торгівлі, і він знайшов своє відображення в пункті 1 статті IX ГАТТ, де міститься рішуча позиція проти будь-яких кількісних обмежень. За допомогою простої діаграми можна показати логіку твердження економістів, що втрати для вітчизняних виробників завжди перевищують вигоди для споживачів.

Скільки ж українські виробники втрачають унаслідок запровадження квотування? Обсяг цих втрат залежить від наслідків експортних квот для цін франко-ферма. Інформація про динаміку цін на пшеницю з початку 2006р. в Україні та на міжнародних ринках подається на Рисунку 11.1. Із середини 2006р. ціни франко-борт (FOB, у Сполучених Штатах і ЄС), які віддзеркалюють ціну на міжнародних ринках, зросли із приблизно 140 до 200 дол. США/т. Така динаміка цін пояснюється ознаками того, що обсяги світового виробництва зерна у 2006/2007 маркетинговому році не задовольнятимуть попит. Зростаючий попит на виробництво продуктів харчування та біопаливо, низькі (у порівнянні з очікуваними) обсяги виробництва зерна в США та ЄС, а також руйнівна засуха в Австралії дали поштовх різкому зростанню цін. Збільшенню міжнародних ринкових цін в інших країнах також сприяло запровадження квотування на експорт зерна в Україні.

На Рисунку 11.1 видно, що до запровадження квот українські ціни франко-борт віддзеркалювали світові ринкові ціни мінус маржа в розмірі при-

близно 25 дол. США/т. Проте після введення квотування ця маржа зросла десь до 50 дол. США/т, оскільки динаміка українських цін на зерно не відповідала динаміці зростання світових ринкових цін, а українські ціни франко-завод (EXW) залишалися фактично фіксованими.¹⁵⁷ Результатом цього є те, що на рівні ціни франко-завод за зерно сплачується на 25 дол. США менше, ніж можна було б отримувати без системи експортних квот. Тут можна із впевненістю припустити, що принаймні так само скоротилися і ціни франко-ферма. Якщо це зниження ціни франко-ферма зберігатиметься протягом всього маркетингового року, виробники пшениці можуть втратити загалом 350 млн. дол. США прибутків (25 дол. США/т x 14 млн. т). А якщо ціни франко-ферма скоротяться в такому самому розмірі на все зерно, то обсяг втрат становитиме 875 млн. дол. США.¹⁵⁸

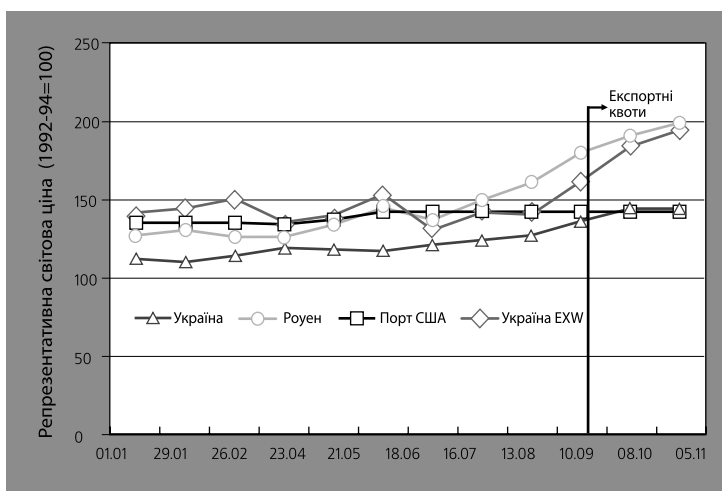


Рисунок 11.1

Тижневі ціни FOB на пшеницю із 1 січня 2006 року (дол. США/т)

У той самий час внаслідок запровадження квотування зерна Україна втрачає експортні доходи та відповідні валютні надходження. Якщо взяти за основу цінове співвідношення, що існувало протягом перших 8 місяців

¹⁵⁷ Наведена на рисунку 11.1 українська ціна франко-борт після запровадження квот є фактично штучною ціною, оскільки станом на сьогодні (офіційна) торгівля не ведеться.

¹⁵⁸ Наслідки для рівня бідності залежатимуть від того, як прибутки в сільському господарстві розподілятимуться серед сільського населення (про систему такого розподілу нам мало що відомо). За даними обстеження бюджету домогосподарств більша частина малозабезпечених громадян проживає в сільській місцевості, у той час як середня заробітна плата в сільському господарстві далеко не досягає середнього показника по всій країні. Порядок розподілу прибутків на сільськогосподарських підприємствах вимагає поглибленого аналізу, але схоже, що скорочення прибутків зрештою відіб'ється на малозабезпечених громадянах, які мешкають на селі, та що воно може фактично посилити загальні масштаби бідності.

2006р., то у відсутність втручання уряду у вигляді запровадження квотування українські ціни франко-борт на пшеницю йшли б у кільватері міжнародної динаміки та трималися б зараз десь на рівні 190—200 дол. США/т. Із такою ціною та (поміркованим) середнім щомісячним обсягом експорту (до запровадження квот) пшениці на рівні 0,5 ММТ (який відповідає дещо меншому за середній обсяг експорту пшениці протягом чотирьох попередніх сезонів), Україна сьогодні могла б щомісячно отримувати від експорту пшениці надходження у розмірі 100 млн. дол. США. Що стосується ячменя, то аналогічні підрахунки на основі середнього обсягу експорту в розмірі 0,4 ММТ і ціни франко-борт на рівні 140 дол. США/т, країна могла б додатково щомісячно отримувати експортні надходження в розмірі 60 млн. дол. США. По кукурудзі втрати складають приблизно 30—40 млн. дол. США. До середини листопада ці втрати збільшувалися через те, що припинилися офіційні експортні операції. Від того часу обмежений експорт відновився в рамках системи квотування. Втім, на основі розрахунків ми можемо із впевненістю сказати, що сьогоднішні квоти на експорт зерна до кінця 2006р. ефективно обрізають експорт зерна на 1/3 його рівня без квотування. Таким чином, прогнозоване загальне зменшення експортних доходів до кінця цього року становитиме щонайменше приблизно 300 млн. дол. США та збільшить дефіцит поточного рахунку на 0,3% ВВП за інших рівних умов.¹⁵⁹

Прихильники експортних квот можуть заперечувати проти таких розрахунків, вказуючи на те, що такі експортні надходження є лише тимчасовими і пізніше можуть бути компенсовані в разі скасування чи послаблення квот і відновлення експортних операцій. Проте така аргументація не враховує два важливих моменти. По-перше, відтермінування експорту спричиняє низку витрат. Зерно має якимось чином тимчасово зберігатися, що призводить до фінансових втрат у вигляді зв'язаного зобов'язаннями капіталу та зниження якості зерна в зерносховищах. Крім того, зростають реальні економічні втрати зернових трейдерів, які вже орендували транспортні судна. Трейдери щоденно втрачають десятки тисяч доларів США. По-друге, потужність українських зерносховищ видається явно обмеженою, і, якщо врахувати подану вище статистику пропозиції та попиту, далеко не всі виробники зможуть чекати звільнення зерносховищ. Таким чином, альтернативна вартість неспроможності експортувати зерно сьогодні може бути високою, особливо для малих виробників, які не мають власних зерносховищ.

Насправді, якщо серйозно братися за реалізацію мети запровадження екс-

¹⁵⁹ Можливості експорту в жовтні — грудні за відсутності квот складають 1,5 ММТ по пшениці та 1 ММТ по ячменю. У разі повного застосування квот втрати становитимуть $1,1 \text{ ММТ} * 200 \text{ дол. США (пшениця)}$, $0,4 \text{ ММТ} * 140 \text{ дол. США (ячмінь)}$ = 304 млн. дол. США.

портних квот, тобто пониження споживчих цін на зерно та вироби із зерна, то через один маркетинговий рік обсяги експорту повинні суттєво скоротитися (щоб внутрішня пропозиція значно зросла, а ціни набагато знизилася). Таким чином, зменшення чистих експортних надходжень є неминучою ціною, що її Україна сплачує за впровадження обмежувальних квот.

Це тільки безпосередня фінансова шкода від експортних квот. У довгостроковій перспективі значно серйознішими опосередкованими негативними наслідками можуть бути корупція, втрата інвесторів і спалювання авторитету України.

Корупція: Різниця між внутрішньою та міжнародною ринковою ціною створює потужні мотиви для отримання квот. Наприклад, якщо різниця між внутрішньою та міжнародною ціною на пшеницю складає десь 25 дол. США/т і якщо санкціонована квота сягає 0,4 ММТ для пшениці, тоді вартість цієї квоти становить 10 млн. дол. США до кінця 2006р. Це є чистим прибутком, прямо наданим підприємству, що змогло отримати квоту, і є показовим стимулом для корупції. Якщо уряд розподіляє квоти на конкурентній основі, частина з цих прибутків може бути компенсована через аукціони. Проте на сьогоднішній день квотна система управляється значною мірою непрозорим чином.¹⁶⁰

Втрата інвестицій: Запровадження експортних квот на зерно — це свого роду знуцання над заявами уряду, що він вітає та бажає залучувати іноземні інвестиції в сільське господарство. Станом на квітень 2006р. загальний обсяг прямих іноземних інвестицій в сільське господарство складав 294 млн. дол. США, і значно більші кошти було вкладено в харчову промисловість. Фактична заборона на експорт зерна завдає нищівного удару по тих підприємствах, які знаходяться на передньому фронті зусиль, спрямованих на модернізацію та перебудову виробництва та маркетингу зерна в Україні, і які інвестували значні кошти в модернізацію зернохосвищ, транспортної та портової інфраструктури. Ці інвестиції, відповідні створені робочі місця та передача «ноу-хау» знаходиться під загрозою, якщо український уряд буде вважатися ненадійним партнером.

Втрата репутації: Україна є одним із найбільших експортерів зерна в Європі. Для міжнародних трейдерів надійність пропозиції зерна є важливим

¹⁶⁰ Спочатку Міністерство економіки мало намір надавати квоти в порядку живої черги. Пізніше з'явилася ідея аукціонів. У середині листопада були видані загальні регулюючі положення, що, як здається, залишають багато простору для одноосібного прийняття рішень, а також вимагають, щоб заявник на момент подання свого клопотання мав зерно в зернохосвищі. Це може призвести до такої ситуації, коли той чи інший трейдер купуватиме зерно та зберігатиме його в зернохосвищі, але квоти не матиме. Такі вимоги міжнародній практиці аж ніяк не відповідають.

моментом. Тому запровадження квот і подальше припинення експорту зерна на два тижні не тільки спричинили виробникам і зерновим трейдерам прямі фінансові втрати та втрати, пов'язані зі зберіганням і транспортуванням зерна, але й не дозволили деяким трейдерам своєчасно виконати свої зобов'язання щодо поставки зерна. А це також має свою ціну і означає, що відтепер українське зерно може купуватися зі знижками для компенсації експортних ризиків і ризиків, пов'язаних із поставкою. Найбільша втрата авторитету, зрозуміло, має місце на зерновому ринку, але вона може також поширитися і на інші сектори, де іноземні інвестори можуть вимагати надбавку за ризик для компенсації за невизначеність урядової політики.

Членство в СОТ під загрозою: Останньою втратою від квотування, яка стосується економіки в цілому, можуть бути ускладнення на шляху вступу України до СОТ. Як зазначалося вище, за пунктом 1 статті XI ГАТТ, кількісні обмеження, у принципі, заборонені. Оскільки мова йде про продукцію сільського господарства, зазначений принцип може не застосовуватися, коли кількісні обмеження видаються необхідними для підтримки національної політики в галузі сільського господарства. Проте Україні буде важко вмотивувати свою позицію на основі прийнятних принципів. По-перше, маючи в 2006р. врожай зернових у 35 ММТ, необхідністю забезпечення продовольчої безпеки країни навряд чи вдасться виправдати обмеження на експорт зерна. Україна все ще застосовує мито на імпорт кукурудзи, жита та ячменя в розмірі 20 євро/т,¹⁶¹ та 40 євро/т на імпорт пшениці. Якби на порядку денному справді стояло питання про необхідність забезпечення продовольчої безпеки, члени СОТ могли б вимагати скасування цих зв'язних мит (як це передбачається статтею про запобіжні заходи). По-друге, з точки зору підтримки сільського господарства запроваджені квоти не мають жодної рації, оскільки головні втрати зрештою несуть виробники зерна. Проте вище ми вживаємо обережне формулювання «можуть бути ускладнення», тому що члени СОТ, як правило, більш активно реагують на імпорتنі, а не експортні обмеження. Адже в разі відсутності пропозиції з України остання через запровадження експортних обмежень субсидує експортерів зерна із Росії та Європи, які в такий спосіб зміцнюють свої позиції на ринку та лише виграють від підвищення цін на зерно.

¹⁶¹ За імпорт кукурудзи стягується мито в розмірі 20 євро/т, або 25 % від вартості, залежно від того, що менше.

Хто виграє від квотування? Виробники борошна та кормів, але аж ніяк не споживачі

Попри високі втрати, що їх спричиняє квотування, його прихильники все ще можуть сказати, що ці втрати стосуються лише міжнародних зернових трейдерів і тому жодним чином не зачіпляють середніх українців, а от завдання зниження внутрішніх цін на продукти харчування знаходить широку підтримку в суспільстві і особливо серед малозабезпечених громадян. Такий аргумент фактами не підтверджується.

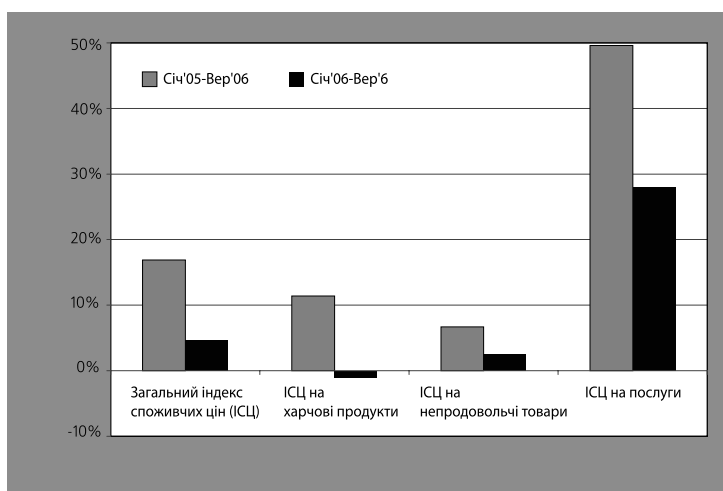


Рисунок 11.2

Інфляція споживчих цін в Україні із деталізацією по джерелах — січень 2005р. — вересень 2006р. та січень — вересень 2006р. (%)

На Рисунку 11.2 видно, що протягом останніх 12 місяців ціни на харчові продукти в цілому скоріше стримують, аніж підштовхують, інфляцію споживчих цін. Борошно та хліб у кошику споживчих цін складають 0,54 % і 3,87 %, відповідно. Таким чином, у країні, яка у 30-х роках зазнала найстрашнішого у світі голодомору, вартість хліба має важливий символічний зміст, але вона не є одним із головних чинників подорожчання життя. Навіть якщо б останнє зростання міжнародних цін на зерно повністю відбилося на внутрішніх споживачах, індекс споживчих цін зріс би лише на 1,75 процентних пункти.

Після запровадження квот на зерно ціни на борошно та хліб у жовтні зросли на 2,3 % і 2 %, відповідно. Це трапилося незважаючи на те, що внутрішня ціна на пшеницю залишалася стабільною, починаючи з літа. Таким чином, позитивний ефект від утримання цін на зерно на низькому рівні

жодним чином на споживачах не відбився. Одна із причин тут полягає в тому, що ціна на борошно і хліб залежить від багатьох чинників, включаючи вартість енергії, заробітну платню, транспортування на ринок і торгіву націнку. Наприклад, починаючи з літа, ціни на електрику на внутрішньому ринку суттєво зросли, внаслідок чого могли також зрости й ціни на борошно та хліб.

У деяких випадках навіть без урахування інших вартісних факторів наслідки зниження цін на зерно для споживчих цін на харчові продукти будуть у короткостроковій перспективі нульовими. Візьмемо як приклад сектор кормів для тваринництва. Оскільки стадо худоби в найближчий час залишатиметься більш-менш стабільним, більш-менш стабільним буде також і попит на фуражне зерно. Відповідно, зниження цін на фуражне зерно не матиме прямого впливу на пропозицію м'яса та на ціни на м'ясо-молочні продукти (у птахівництві може спостерігатися певна цінова крива еластичної пропозиції). Крім того, у свинарстві та птахівництві виробництво м'яса та кормів є вертикально інтегрованим і відносно високо концентрованим. За відсутності конкуренції виробники м'яса та кормів не мають рації для зниження цін для своїх споживачів. Тому існують усі підстави очікувати, що чистим наслідком запровадження експортних квот буде переважно, з одного боку, оподаткування сільгоспвиробників, а з іншого — зростання прибутків виробників м'яса та комбікормових і борошномельних підприємств, причому із невеликими або непомітними наслідками для споживчих цін принаймні в короткостроковому періоді.¹⁶²

Теоретично, експортні квоти — це надзвичайно погано адресований засіб надання допомоги споживачам, яким дійсно загрожує інфляція цін на продукти харчування. У тій мірі, у якій квоти на експорт зерна справді спричиняють помірне обмеження інфляції на харчові продукти, від цього виграють усі споживачі: багаті та бідні. Ніхто не заперечує проти того, що підвищення цін на харчові продукти може стати важким тягарем для малозабезпечених українців. Але безумовно не для всіх громадян України, багато хто із яких за останні п'ять років економічного зростання збільшили свої реальні доходи. Значна частка позитивного ефекту, який створюють експортні квоти, не піде на задоволення потреб малозабезпеченого споживача, вона «марнуватиметься» на споживачів, які можуть сплачувати більше за продукти харчування.

Таким чином, аргумент, що експортні квоти мають на меті підтримку споживачів, видається слабким. Досвід аналогічних інтервенцій в Україні й

¹⁶² Зауважимо, що одним із стабілізуючих факторів для цін на м'ясо та птицю у 2006р. стало експортне обмеження на українське м'ясо, що його наклала Росія. Проте на сьогодні ніхто не вимагав утримувати це обмеження для того, щоб стабілізувати внутрішні ціни на м'ясо.

інших державах свідчить про те, що часто корисно розглянути можливість існування інших «прихованих» зацікавлених сторін, які користуються популістськими аргументами для прикриття інших цілей. Зокрема, будь-хто, хто втручається в експорт за межами системи експортних квот (тобто контрабандисти або ті, кому вдається підкупити офіційних посадових осіб), чудово на цьому наживаються. Якщо подивитися на дані динаміки цін, які наведено на рис 11.1 вище, то видно, що різниця між світовою ринковою ціною на пшеницю та відповідною ціною франко-завод в Україні сьогодні десь на 25 дол. США/ т перевищує звичайну маржу. Вище ми зазначали, що лише для пшениці це дає чистого прибутку в 10 млн. дол. США до кінця 2006р. тому, хто матиме змогу експортувати. Такий дохід представляє собою потужний стимул для того, щоб обходити систему експортних квот, а також фінансовий важіль для «переконання» в необхідності це робити. Багато оглядачів вважають, що головна мета системи квотування експорту полягає не в тому, щоб скоротити обсяги експортних операцій, а в тому, щоб зробити їх більш прибутковими (за рахунок українських фермерів) та спрямувати отримані доходи в деякі кишені.

Рекомендації щодо політики

Квоти на зерно є великим податковим тягарем, який покладається на виробників й інвесторів сільськогосподарського сектору. Це непродуманий політичний інструмент, який породжує загрозу корупції та шкодить авторитету України. Крім того, оподаткування сільгоспвиробників з метою надання допомоги споживачам (навіть якщо воно видається більш ефективним засобом, ніж ми сьогодні вважаємо) явно не збігається із заявами про бажання підтримувати сільське господарство України. Згідно з проектом Державного бюджету на 2007р. у сільське господарство планується направити 7,3 % загальних державних видатків або 1,8 % ВВП України. І тут складається така ситуація, що одна рука ці кошти сільському господарству дає, а інша їх забирає за допомогою квотування експорту. Безумовно, було б доцільніше скоротити субсидії сільськогосподарським підприємствам і використовувати вивільнений фіскальний простір для скорочення податків (допомагаючи в такий спосіб споживачам) та/ або надавати споживачам прямі грошові трансферти для компенсації зростання цін на продукти харчування.

Головна рекомендація щодо економічної політики, що впливає із наведеного аналізу, — якомога швидше скасувати систему квотування експорту зерна. Час тут відіграє важливе значення через те, що навіть тимчасові квоти покладають на виробників зерна і зернових трейдерів додаткові фінансові витрати та шкодять авторитету України. Як зазначалося

в цій роботі, від квотування експорту виграють комбікормові та борошномельні підприємства, а також виробники м'яса, але аж ніяк не широкий загал споживачів. Експортні квоти в будь-якому випадку являють собою бруталний та руйнівний засіб захисту споживачів від наслідків зростання світових цін на зерно.

Втім, необхідно усвідомлювати, що ціни на зерно можуть відігравати важливу політичну роль. Адже інтервенції на зерновому ринку не є новим явищем для України і у минулому обґрунтовувалися інтересами забезпечення продовольчої безпеки держави. Якби уряд насправді турбували наслідки зростання цін на зерно для малозабезпечених, першим найкращим кроком на політичному рівні було б запровадження системи грошових трансфертів, адресованих найбіднішим прошаркам населення. Оскільки уряд уже має справу з соціальними наслідками адміністративного підвищення цін на енергію та комунальні послуги, запровадження додаткової програми невеликих грошових трансфертів, які враховували б динаміку зростання внутрішніх цін на продукти харчування, не було б дуже важким додатковим кроком. Такі трансферти в ідеальному випадку повинні фінансуватися із прибуткової частини державного бюджету (і фіскальний простір для них можна було б легко створити шляхом обмеження та переорієнтування марних сільськогосподарських субсидій). У випадку гострого браку бюджетних коштів запровадження податку на експорт зерна було б кращим за систему квотування, оскільки такий податок не створює такі самі корупційні ризики, при цьому маючи такий самий ефект зниження внутрішніх цін. Однак через те, що Україна не має ринкової сили на міжнародному ринку зерна, вона все одно втрачатиме значні доходи від експорту через податок на експорт, який призведе до зниження доходів виробників. Як ми доводимо в цьому документі, поточна ситуація з пропозицією та попитом на зерновому ринку України не може виправдати будь-якого втручання держави.

Скасування квотування експорту зерна — це єдиний крок, яким уряд України може підтвердити свою ринкову орієнтацію та реформістський мандат. Чим швидше це буде зроблено, тим краще для пересічного українця.

12. Фактори конкурентоспроможності молочних ферм в Україні

Приєднання до СОТ та очікувана угода про вільну торгівлю з ЄС ставлять нові завдання перед українським сільським господарством та харчовою промисловістю. Цей розділ висвітлює питання конкурентоспроможності молочної галузі в Україні на основі розрахунків впливу субсидування на показники ефективності діяльності спеціалізованих та неспеціалізованих молочних ферм. Робота написана у 2008р. в університеті Геттінгену. Результати аналізу продуктивності вказують на те, що державні субсидії негативно впливають на показники ефективності та технологічності, стримуючі господарства від впровадження нових технологій. Сучасний механізм субсидування з нерівномірним розподілом дотацій перешкоджає структурним змінам у секторі, необхідність яких зумовлена прагненням до перетворення гаузі на конкурентоспроможну на світовому ринку.

Олег Нів'євський*

Департамент сільськогосподарської економіки, Університет Геттінгену

Вступ

Вплив субсидій на ефективність і технологію виробництва викликав значний інтерес урядовців та дослідників. З точки зору вироблення економічної політики існують два протилежних підходи, які використовуються в різних країнах та регіонах. Євросоюз, з одного боку, традиційно розглядається як регіон сильно субсидійованого сільського господарства із відсотком ППВ¹⁶³ на рівні 37% у 2003р. (OECD, 2006). З іншого боку, є країни, що мають низькі рівні субсидій, наприклад Нова Зеландія тільки з 2% відсотку ППВ у 2003р. (OECD, 2006). Важливе питання — яка із стратегій виявляється кращою для поліпшення ефективності виробництва,¹⁶⁴ що є однією з первинних цілей сільськогосподарської політики. Маючи багаті природні ресурси (клімат, ґрунти, географічне розташування) і припускаючи, що посадовці в аграрній сфері прагнуть досягнення вищої продуктивності, щоб збільшити його частку на міжнародних ринках, можна очікувати, що Україна поступово реструктуризує своє сільське господарство в конкурентоспроможний і ефективний сектор. Проте деякі українські політики, підтримувані впливовими групами лобі, наполягають на державних субсидіях, щороку вимагаючи все більше коштів з бюджету для сільського господарства. Рівні витрат ЄС беруться за базу порівняння. Але чи відповідає це цілі підвищення ефективності? Чи є це фіскально виправданим для України? Чи робить це українське сільське господарство сильнішим і більш конкурентоспроможним?

Економічна література, попри певне теоретичне обґрунтування, не забезпечує достатньо емпіричних доказів щодо причинно-наслідкових зв'язків у цій проблемі. Leibenstein (1966) показує, що технічна неефективність або X-неефективність збільшує вартість захисту,¹⁶⁵ підвищення може скласти до 50%. Він пояснює це тим, що фірми не в змозі діяти на зовнішніх межах своїх кривих виробничих можливостей у разі неоптимального розміщення своїх управлінських зусиль, і в багатьох випадках це явище виникає завдяки існуванню підтримки фірм. Bergsman (1974) і Balassa (1975) підтвердили пізніше теоретичні висновки Leibenstein, вказуючи, що протекціонізм шляхом збільшення технічної неефективності генерує істотні втрати добробуту, які не пояснюються традиційними розрахунками витрат, обумовлених існуванням захисту. У межах тієї ж аналітичної структури, базуючись на даних промисловості Гани, Martin і Page (1983) також пока-

¹⁶³ Відсоток ППВ — це частка значення показника підтримки виробника (ППВ) у загальних валових надходженнях ферм.

¹⁶⁴ У цій роботі ми використовуємо показники вихідної технічної ефективності, що показує співвідношення продукції певних виробників і кращих виробників при незмінних вхідних даних і витратах, які вони мають. Для точного визначення технічної ефективності продукції дивіться методологічну частину роботи.

¹⁶⁵ Захист тут визначається в ширшому сенсі, включаючи субсидування.

зали, що пряма допомога має негативний вплив на загальні управлінські зусилля, а зрештою, і на технічну ефективність. Bergström (1998) також переконаний в тому, що субсидії можуть мати негативний вплив на технічну ефективність переважно через ослаблення мотивації менеджерів.

Для сільського господарства існують декілька емпіричних досліджень, які показують цей обернений зв'язок. Lasaad (1994), досліджуючи політику підтримки цін на молочну продукцію у США, підтвердив гіпотезу Leibenstein щодо X-неефективності. Karagiannis і Sarris (2002) показали, програма підтримки необроблюваних земель спільної сільськогосподарської політики зменшує технічну ефективність у грецькому сільському господарстві. Rezitis та ін. (2003) також повідомляють про негативний вплив субсидій, наданих грецьким фермерам після вступу до ЄС, на технічну ефективність грецьких ферм. Giannakas та ін. (2001) надають ті ж результати для ферм у провінції Саскатчеван у Канаді.

У цій роботі використовується економетричний аналіз для того, щоб визначити вплив субсидій на ефективність і технологію українського сільського господарства, базуючись на даних 2004—2005рр. від 4805 молочних ферм. Структура роботи така: у роботі обговорюється методологія і описуються дані, потім надається опис програм субсидій, що розглядаються в нашому аналізі, далі наводяться емпіричні результати і їх обговорення, завершується робота висновками та рекомендаціями.

Методологія і опис даних

Опис даних

Емпіричний аналіз базується на панелі даних на рівні окремих ферм, де міститься інформація про витрати та доходи, а також отримані субсидії, надана Державним комітетом статистики України. Збалансована панель (Вибірка 1) містить 4805 ферм за період 2004—2005 (тобто 9610 спостережень). Використовуючи ці дані, ми подаємо загальний опис субсидій в галузі та загальні показники діяльності, специфічні для цього сектору (детальніше див. наступні пункти).

Однак для отримання надійних оцінок технічної ефективності використовуються тільки спеціалізовані молочні ферми. Це рішення прийнято на основі перевірки якості даних, що особливо стосується ферм з декількома коровами в стаді. Як видно з Таблиці 12.1, існують тільки три вхідних і один вихідний показники продукції для оцінки технічної ефективності молочної індустрії. Розмір стада і звітність щодо вихідних даних доступні з великим ступенем точності. Але, оскільки зазвичай молочне сільське господарство не єдиний вид діяльності ферм, це ускладнює точний розподіл

витрат факторів виробництва за кожним видом діяльності. За таких умов, відбір лише спеціалізованих ферм може збільшити надійність даних.

Вибірка молочних ферм (Вибірка 2) зроблена із Вибірки 1 на основі специфічного критерію вибору з використанням інформації щодо доходів і витрат ферм. Для кожної ферми з Вибірки 1 ми обчислили частки доходів і витрат, які ферми отримують від продукції або інвестують у фактори для кожного окремого виду діяльності ферми. Таким чином, Вибірка 2 містить спеціалізовані господарства, тобто ферми з найбільшими частками отриманих доходів від виробництва молока або інвестиційних витрат на нього. Після очистки Вибірки 2 від викидів (значень, які надзвичайно сильно відрізняються від вибірових середніх), ми отримали незбалансовану панель, що містить 1375 спостережень з 689 і 686 ферм у 2004 ат 2005рр., відповідно (див. Таблицю 12.1).

Таблиця 12.1

Визначення змінних і загальної статистики

Період 2004 рік	Кількість ферм: 689				
Змінна	Визначення та одиниці виміру	Середнє	Станд. відхил.	Мін.	Макс.
ЗОВ	загальний обсяг витрат, тис. грн.	653,3	808,2	17,4	8974,3
Розмір стада	середньорічний розмір стада, кількість корів	306,8	264,5	12	2477
Праця	тис. людино-годин	76,8	71,4	2	598
Продукція	т	997,7	1209,9	14,9	9482,7
Період: 2005 рік	кількість ферм: 686				
Змінна	Визначення та одиниці виміру	Середнє	Станд. відхил.	Мін.	Макс.
ЗОВ	загальний обсяг витрат, тис. грн.	843	1026,5	10,1	10081
Розмір стада	середньорічний розмір стада, кількість корів	296,8	268,6	14	2705
Труд	тис. людино-годин	74,3	74,6	1	817
Продукція	т	1062,2	1299,1	5,1	10961

Джерело: Власна презентація.

Вимірювання індивідуальної ефективності

У цій роботі для оцінки індивідуальної ефективності застосовується направлена на результат технічна ефективність за Фарреллом, яка визначається наступним чином (див. Grosskopf та ін., 1994):

$$TE_o(x, y) \equiv \max \{ \theta : (x, \theta y) \in T \}, \text{ де}$$

T визначається як технологія, доступна всім підприємствам, що формально записується як:

$$T \equiv \{(x, y): y \text{ може бути вироблений із } x\}$$

Базуючись на даних Вибірки 2, оцінки $TE_0(x, y)$ надаються для змінного і постійного ефектів масштабу (VRS і CRS відповідно), використовуючи припущення аналізу даних за огинаючою (Data Envelopment Analysis). $TE_0^y(x_k, y_k)$ оцінки за умов припущення VRS, забезпечують «чисту технічну ефективність», незалежну від ефекту масштабу.¹⁶⁶ Кожного разу, коли $TE_0^y(x_k, y_k) = 1$, фірма k вважається технічно ефективною по відношенню до границі групи r , в інших випадках, коли $TE_0^y(x_k, y_k) > 1$, вона технічно неефективна.

Оцінка ефективності фірми k може бути представлена у відсотках, тобто $(1/TE_0^y(x_k, y_k)) * 100\%$, і її оцінка неефективності відповідно розраховується як $(1 - 1/TE_0^y(x_k, y_k)) * 100\%$.

Унаслідок одного з небагатьох припущень моделі DEA (а саме, ми не можемо спостерігати будь-яке спостереження після границі), $TE_0^y(x_k, y_k) = 1$ може бути чутливою до присутності викидів. Тому для виявлення таких можливих викидів використовується так звана методика «Jackstrap» (Stošić та Samraio de Sousa, 2003). У цій роботі використовується алгоритм, який застосовує покрокову функцію Хевісайда (Heaviside step function) як критерій виявлення значних відхилень.

Інший вимір ефективності, що розглядається в цій роботі, — це ефективність масштабу виробництва. З економічної точки зору, виробничий процес (технологія), який демонструє постійний ефект масштабу (CRS), розглядається як оптимальний або найефективніший з точки зору масштабу, оскільки він характеризується мінімальними середніми витратами. Таким чином, ефективність масштабу є показником того, наскільки певна технологія виробництва далека від оптимального або CRS значення. Ефективність масштабу продукції вимірюється як:

$$SE_0(x_k, y_k) = \frac{TE_0(x_k, y_k) | VRS}{TE_0(x_k, y_k) | CRS}$$

Невідомі розподіли випадкових величин (виміри індивідуальної технічної ефективності тощо) оцінені за допомогою оцінки на основі ядра Rosenblatt (1956), невідомої одновимірної функції щільності за kern-функцією щільності Гаусса (Gaussian density kernel function). Отримані оцінки щільності

¹⁶⁶ У випадку одного виду продукції TE_0 є тільки відношенням потенціально (максимально) можливого виробництва до фактичного рівня, що може бути вироблене при незмінних вхідних даних (факторах виробництва).

потім зображуються графічно для візуального уявлення і порівняння розподілів.

Вимірювання змін ефективності та технології

Щоб дослідити, як індивідуальна ефективність і технологія еволюціонували протягом часу, аналізуються елементи стандартного декомпонованого індексу направленої на результат продуктивності Малмквіста (Malmquist Output-Based Productivity Index) (див. Simar і Wilson, 1998):

$$\begin{aligned}
 M(x_{k'}^{t_1}, y_k^{t_1}, x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) &= \underbrace{\frac{TE^{t_1}(x_{k'}^{t_1}, y_k^{t_1}) | VRS}{TE^{t_2}(x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) | VRS}}_{=\Delta PureEff} \times \underbrace{\left(\frac{TE^{t_2}(x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) | VRS}{TE^{t_2}(x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) | CRS} \right)}_{=\Delta Scale} \\
 &\times \underbrace{\left(\frac{TE^{t_2}(x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) | VRS}{TE^{t_1}(x_{k'}^{t_1}, y_k^{t_1}) | VRS} \times \frac{TE^{t_2}(x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) | VRS}{TE^{t_1}(x_{k'}^{t_1}, y_k^{t_1}) | VRS} \right)^{\frac{1}{2}}}_{=\Delta PureTech} \\
 &\times \underbrace{\left(\frac{TE^{t_1}(x_{k'}^{t_1}, y_k^{t_1}) | VRS}{TE^{t_2}(x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) | VRS} \right)}_{=\Delta ScaleTech} \times \underbrace{\left(\frac{TE^{t_1}(x_{k'}^{t_1}, y_k^{t_1}) | VRS}{TE^{t_1}(x_{k'}^{t_1}, y_k^{t_1}) | CRS} \right)}_{=\Delta ScaleTech} \\
 &\times \underbrace{\left(\frac{TE^{t_2}(x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) | VRS}{TE^{t_2}(x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) | CRS} \right)}_{=\Delta ScaleTech} \times \underbrace{\left(\frac{TE^{t_2}(x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) | VRS}{TE^{t_2}(x_{k'}^{t_2}, y_k^{t_2}) | CRS} \right)}_{=\Delta ScaleTech}
 \end{aligned}$$

Перший із компонентів індексу продуктивності Малмквіста — це зміна чистої ефективності ($\Delta PureEff$), яка охоплює «чисту» технічну зміну ефективності, незалежну від технологічного ефекту й ефекту масштабу. Іншими словами, цей компонент вимірює зміну «відстані» між даною молочною фермою і молочними фермами, які мають найкращі показники і використовуються як реферативна група, у часовий період між t_1 і t_2 . Решта компонентів відображає зміну в технології виробничого об'єкта і його властивостей. Зміна ефективності масштабу ($\Delta Scale$) показує зміни в ефективності масштабу виробничої одиниці. Іншими словами, $\Delta Scale$ демонструє, чи наближається, чи віддаляється виробнича одиниця від оптимального масштабу виробництва. $\Delta PureTech$, або компонент чистої технологічної зміни, вимірює чисту зміну (зсув) виробничої технології. Для цих трьох компонентів значення більші за 1 вказують на позитивну зміну, а менші за 1 вказують на негативну зміну. Нарешті, $\Delta ScaleTech$, або зміна в масштабі технології, вказує на зміну в формі технології в часовий період між t_1 і t_2 . Ідея тут подібна до $\Delta Scale$, хоча в даному випадку ми вимірюємо,

чи змінює прив'язка до технології виробничої одиниці характеристики масштабу. Якщо $\Delta\text{ScaleTech} < 1$, то виробнича технологія покращує характеристики масштабу і наближається до CRS, а якщо $\Delta\text{ScaleTech} > 1$, то вона веде ще далі від CRS.

Після отримання описаних вище оцінок змін ефективності і технології ми проаналізували їхній розподіл для двох груп молочних ферм — тих, які отримують субсидії, та тих, які їх не отримують. 2004р. було вибрано як базовий рік для групування, оскільки можна очікувати, що ферми, які одержують субсидії в період t_1 , інвестують їх у кращі фактори виробництва, нові технології, покращуючи таким чином їхню ефективність і технологічні індикатори в період t_2 .

Для визначення впливу субсидій на показники ефективності й технології ми оцінили ймовірність позитивної зміни в ефективності й виробничій технології завдяки субсидіям. Залежна змінна — якісна (фіктивна) змінна, яка приймає значення 1, якщо на молочній фермі відбулись позитивні зміни у відповідних показниках ефективності або технології, і нуль — якщо такої зміни не відбулося. Були вибрані три незалежні змінні: i) відсоток субсидій у загальних витратах виробництва, тобто змінна приймає значення від нуля до одиниці; ii) розмір стада, який вимірює розмір молочної ферми; iii) розмір стада в квадраті, який може відбивати нелінійний вплив розміру стада на залежну змінну.

Виробничі субсидії, що надаються українським молочним фермам

За даними Державного комітету статистики Україна щорічно виробляє близько 14 млн. т сирого молока. Більше, ніж 60% з цієї кількості, виробляється в домогосподарствах, решта — на фермах. Близько половини загальної пропозиції сирого молока обробляється молочною промисловістю, яка є однією із галузей харчової промисловості України, що найбільш динамічно розвиваються. Сьогодні молочне сільське господарство і переробка молока є одними з найбільш перспективних секторів України і відмічаються інвесторами як дуже привабливі (див. Рисунки 12.1 і 12.2).

В аналізі даних на рівні ферми використовуються два види субсидій. Перший і найбільший елемент субсидії розраховується на основі податку на додану вартість (ПДВ), стягнутого з молочної переробної промисловості. ПДВ, отриманий молочними оброблювальними підприємствами від продажу молочної продукції, записується на спеціальний рахунок і виплачується сільськогосподарським виробникам, що продають своє молоко переробним підприємствам, залежно від кількості поставленого молока.

Другий елемент субсидії — це премія за молоко певної якості, що продається молочним переробним підприємствам. Тут ми аналізуємо прив'язані субсидії, оскільки вони прив'язуються до певного продукту.

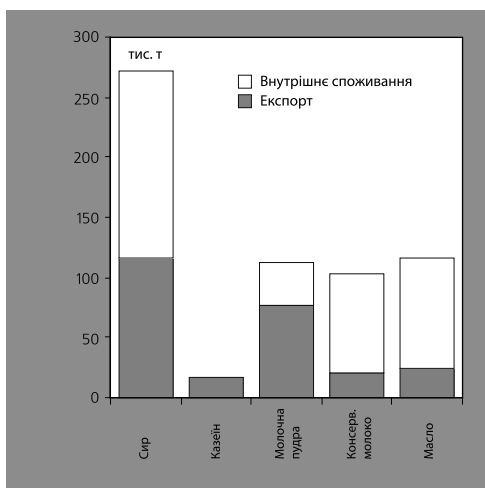


Рисунок 12.1

Виробництво та експорт молочної продукції у 2005р.

Джерело: Державний комітет статистики України.

На Рисунку 12.3 наведено характеристику субсидій, наданих молочним фермам України, а саме розподіл субсидій, отриманих за голову ВРХ і на кілограм молока. Для врахування масштабу молочного виробництва ми згрупували субсидії молочних ферм, використавши міжнародну систему порівняння ферм (IFCN).¹⁶⁷ З Рисунку 12.3 видно, що розмір молочної ферми — важливий чинник для отримання субсидій від держави. Це видно з усіх чотирьох діаграм шляхом порівняння висоти функцій розподілу поблизу «0», що відображає пропорцію молочних ферм, які не одержали жодних субсидій. Можна побачити, що групи ферм з нижчим розміром стада мають тенденцію до вищих висот функцій розподілу на проміжках, близьких до нуля. Наприклад, ферми з кількістю корів, більш ніж 300, мають найнижчі висоти при «0», що означає, що ця група має найнижчу пропорцію ферм, які не одержують ніяких субсидій.

Форма кривих розподілу надає нам подальшу важливу інформацію. Групи з нижчим розміром стада мають тенденцію до отримання меншої кількості субсидій на голову ВРХ і на кілограм молока. Про це говорять товщі «хвости» функцій розподілу. Проте можна стверджувати, що більші ферми можуть мати кращі індикатори продуктивності (наприклад, більші надої молока на корову) у порівнянні з меншими фермами. І оскільки в цій роботі розглядаються субсидії за продукцію, то природно очікувати більше суб-

¹⁶⁷ Див. Немме та ін. (2003).

сидій на голову для більших ферм. З іншого боку, розподіл субсидій за кг говорить про інше. Як видно з двох діаграм на Рисунку 12.3, моди розподілів рухаються вправо в міру розгляду ферм з більшим розміром стада. Це означає, що більшість ферм з більшим розміром стада отримують більше субсидій на кілограм.

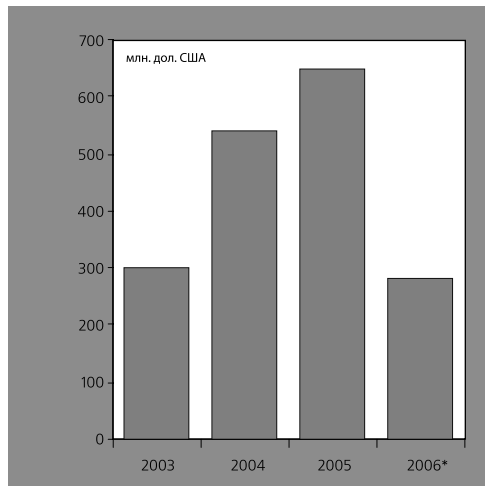


Рисунок 12.2

*Експорт молочної продукції з України**

Джерело: Державний комітет статистики України.

Примітка: * У 2006р. спад українського молочного експорту мав місце у зв'язку із заборонаю Росії імпортувати продукти українського тваринництва.

Додаткова інформація, що міститься в Таблиці 12.2, підтверджує висновки, отримані з Рисунку 12.3. З Таблиці 12.2 видно, що для кожного року групи з нижчим розміром стада містять менше субсидованих ферм. Іншим спостереженням є те, що в міру руху від меншої групи за розміром стада до більшої, внесок до пропозиції молочного сектору по відношенню до частки отриманих субсидій зменшується (див. відношення 5 у Таблиці 12.2). Наприклад, у 2004р. група ферм з кількістю корів більш 300 виробляла 56,3% загального обсягу виробництва, але отримувала близько 75% усього обсягу субсидій.

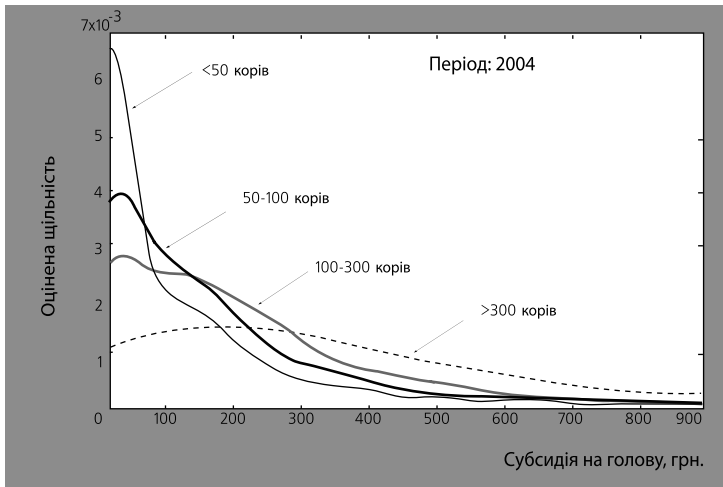
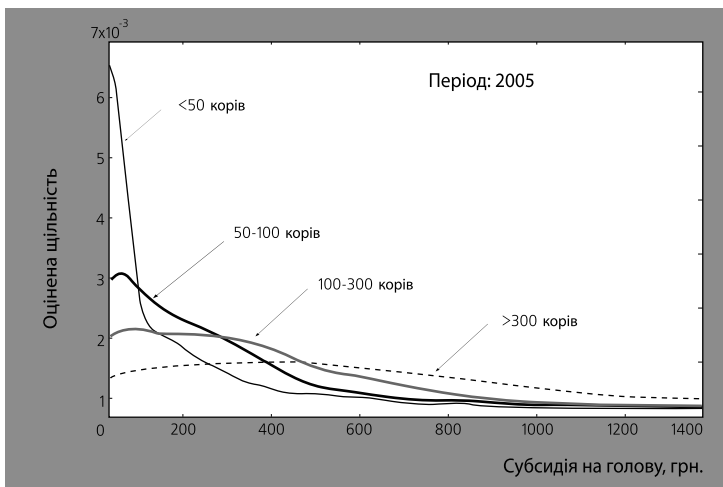
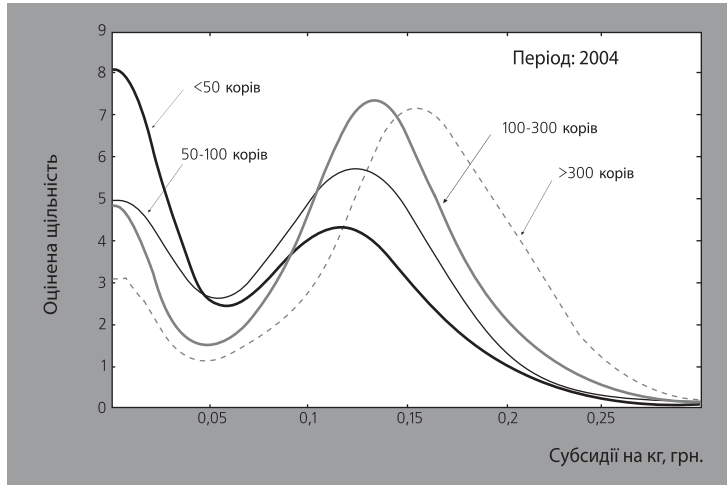


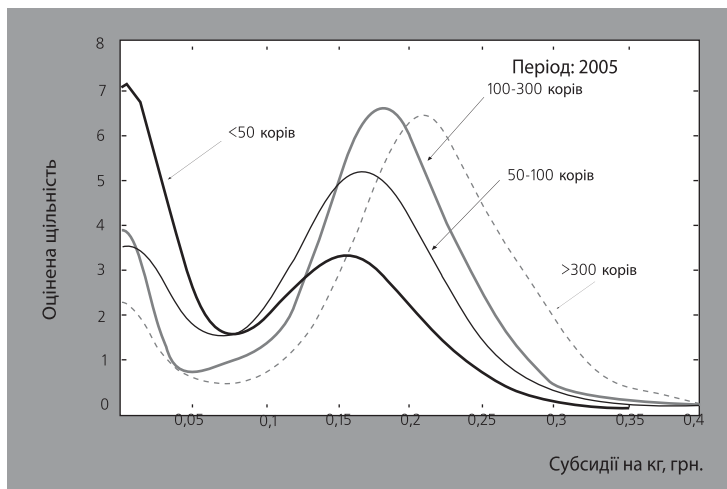
Рисунок 12.3 (1—4)
Характеристика субсидій, наданих молочним фермам в Україні
Джерело: Власні розрахунки і презентація.



(2)



(3)



(4)

Таблиця 12.2

Додаткова інформація про субсидії для молочних ферм

Розмір стада, корів	2004					2005				
	Ті, що отримують субсидії, до загальної кількості ферм, %	Вага груп у загальній кількості ферм, %	Вага груп у загальному обсягу виробництва, %	Вага груп у загальному обсягу субсидій, %	Відношення 3/Відношення 4	Ті, що отримують субсидії, до загальної кількості ферм, %	Вага груп у загальній кількості ферм, %	Вага груп у загальному обсягу виробництва, %	Вага груп у загальному обсягу субсидій, %	Відношення 3/Відношення 4
	Відношення 1	Відношення 2	Відношення 3	Відношення 4	Відношення 5	Відношення 1	Відношення 2	Відношення 3	Відношення 4	Відношення 5
<50	55,4	20,9	2,6	1	2,6	50,9	25,6	2,8	1,4	2,0
50–100	72,7	21,1	6,8	3,4	2,0	75,2	21,3	6,8	4,6	1,5
100–300	82,2	40,5	34,3	20,7	1,7	85,1	37,5	34,2	29,4	1,2
>300	89,5	17,5	56,3	74,8	0,8	91,3	14,7	56,2	64,7	0,9

Джерело: Власні розрахунки.

Вплив субсидій на ефективність і технологію виробництва

Аналіз DEA показав, що більшість молочних ферм в Україні виробляють молоко на рівнях ефективності¹⁶⁸ близько 1,4 (або 71%)¹⁶⁹ і 1,3 (або 76%) пунктів у 2004 і 2005рр. відповідно. Таким чином, очевидно, що вітчизняні молочні ферми недовикористовують свій потенціал, тобто використовують ресурси неефективно, демонструючи величезний потенціал для покращання.

Рисунок 12.4 демонструє розподіл компонентів індексу продуктивності Малмквіста для груп молочних ферм, які отримують та не отримують субсидії. Можна помітити, що показники виробництва ферм, які не отримують субсидії, є трохи кращою в порівнянні зі субсидованими. Наприклад, на верхній лівій діаграмі показники чистої технологічної зміни вказують те, що на більшості молочних ферм в обох групах відбулись негативні зміни (погіршення) виробничої технології. Проте для молочних ферм, які не отримують субсидії, ця зміна була помітно меншою. Це ж стосується показників чистої зміни ефективності й зміни ефективності масштабу, де моди розподілів для груп молочних ферм, які не отримують субсидії, розміщуються праворуч відповідних мод груп, які отримують субсидії, указуючи на кращі показники діяльності груп молочних ферм, які

¹⁶⁸ Тут ми маємо на увазі виміри ТЕО при VRS, або чисту технічну ефективність.

¹⁶⁹ Як зазначено в методології, вимір часткової ефективності фірми k може бути представлений у відсотках, тобто $(1/TE'_o(x^k, y^k)) * 100\%$.

не отримують субсидії. Пригадаємо, що $\Delta\text{ScaleTech} > 1$ вказує на віддалення від CRS (див. методологію). Тобто рух вліво в розподілі зміни в масштабі технології розглядається як позитивний розвиток. Тому діаграма з лівої сторони показує, що молочні ферми, які не отримують субсидії, мають тенденцію до переваги над іншою групою в термінах поліпшення масштабу технології до оптимального (CRS) рівня масштабу.

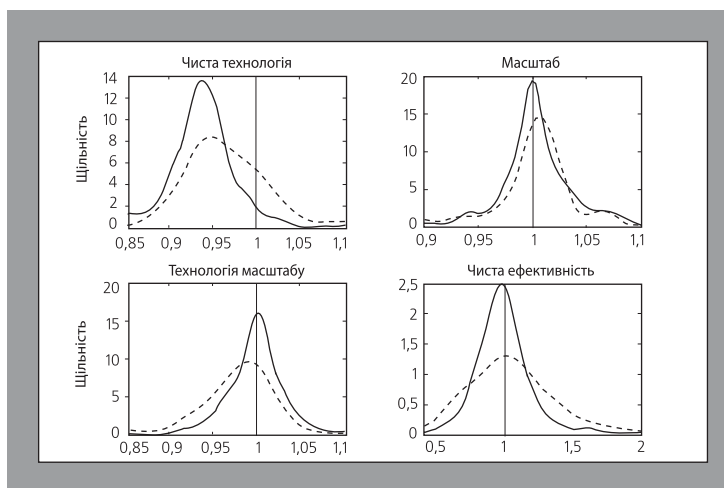


Рисунок 12.4

Оцінки змін технології та ефективності для молочних ферм, що отримують субсидії, та тих, які їх не отримують, оцінених на основі ядра функцій щільності
Джерело: Власні розрахунки.

Примітка: Суцільна лінія позначає субсидовані ферми, пунктирна — ті, що не субсидуються.

Пробіт аналіз кількісно підтверджує спостереження, які були представлені в попередньому параграфі. Таблиці в додатку показують статистично значущий (за винятком зміни ефективності масштабу) негативний вплив субсидій на ймовірність позитивної зміни у відповідних мірах ефективності й технології, контролюючи розмір ферми. Граничні ефекти або еластичність вказують на силу кореляції між ймовірністю позитивної зміни у відповідних мірах ефективності й технології і відповідній залежній змінній, залишаючи всі інші пояснювальні змінні на їхніх середніх значеннях. Наприклад, збільшення частки субсидій в загальних витратах виробництва на 1 % зменшує ймовірність позитивної чистої зміни ефективності на 0,3%, чистої зміни технології на 0,03% і масштабу технології на 0,3%.

Додатково ми розглянули, чи впливає розмір молочної ферми на показники змін ефективності і технології, оскільки розмір ферми, як очікується, впливає на властивості технології молочної ферми. Таблиці в

додатку демонструють статистично значущий (за винятком зміни чистої ефективності) нелінійний вплив розміру стада на показники зміни ефективності й технології. Наприклад, кожна додаткова корова в стаді впливає на зменшення ймовірності позитивних змін чистої технології, масштабу технології й ефективності масштабу на 0,01%, 0,2% і 0,03% відповідно. Вплив залишається негативним до точок перелому, які відповідають 1095, 570 і 880 коровам відповідно, а потім стає позитивним. Таким чином, ми отримали емпіричне підтвердження того, що великі молочні ферми мають більший потенціал до поліпшення технологій молочних ферм або їхніх властивостей, у той час коли ніякого істотного впливу розміру стада на «чисту технічну ефективність» виявлення не було, що підтверджує гіпотезу Leibenstein (1966).

Подальші спостереження показали, що субсидії і їхня кількість сприяють стабілізації вимірів ефективності й технології на певному рівні. Наприклад, можна помітити, що дисперсія розподілів оцінок змін ефективності й технології є меншою для субсидованих груп молочних ферм на всіх чотирьох діаграмах на Рисунку 12.4. Принаймні це очевидно для чистої зміни технології та чистої зміни ефективності. Окрім цього, таблиці в додатку показують, що більший відсоток субсидій в повних витратах виробництва пов'язаний із меншими дисперсіями показників змін ефективності й технології навколо лінії тренду. Особливо чітко це спостерігається для показників чистої зміни ефективності. Можна розглядати знайдену властивість субсидій щодо стабілізації як перешкоду для структурних змін у секторі. Незважаючи на привабливість стабілізації як такої (наприклад цінова стабілізація, стабілізація інвестиційного клімату тощо), стабілізація ефективності або технології розглядається як шкідлива для галузі, оскільки в нашому випадку це означає відсутність стимулів для впровадження нових технологій виробництва (позитивна чиста зміна технології), відсутність стимулів для більш продуктивної роботи (позитивна чиста зміна ефективності) тощо. У свою чергу, це має негативний вплив на розвиток галузі (низька якість молока, сезонність постачання сирого молока, вищі витрати виробництва) і для зростання конкурентоспроможності молочної промисловості. Тому, у цілому стабілізація ймовірностей для показників зміни ефективності й технології не може розглядатися як мета економічної політики, якщо молочна галузь прагне до перетворення на конкурентоспроможну на світовому ринку.

Висновки

У цій роботі досліджується вплив виробничих субсидій на показники ефективності й технології на прикладі українських молочних ферм.

Застосовуючи економетричний аналіз, у цьому дослідженні ми використовували дві панельні множини даних на рівні ферми, які містили інформацію щодо витрат і випуску, а також субсидії, яка була надана Державним комітетом статистики України. Перша вибірка (Вибірка 1) використовувалася для загальної характеристики субсидій для молочної галузі. Вибірка складається з 9610 спостережень з 4805 ферм галузі щорічно за період 2004—2005рр. Друга вибірка (Вибірка 2) була отримана з Вибірки 1 і складається із спеціалізованих ферм, що разом складають 1375 спостережень з 689 і 686 ферм у 2004 та 2005рр. відповідно. Вибірка 2 використовується для оцінки змін ефективності та технології із застосуванням DEA. Також, оцінка на основі ядра невідомої одновимірної функції щільності за допомогою керн-функції щільності Гауса дозволяє дослідити розподіл змінних, у яких ми зацікавлені.

Емпіричні результати аналізу приводять до наступних висновків:

1. Розподіл субсидій молочних ферм України нерівномірний. Виявлено, що ферми з меншим розміром стада мають тенденцію до меншого доступу до субсидій. Більше того, ферми з меншим розміром стада мають тенденцію до отримання меншої кількості субсидій на голову ВРХ і на кілограм молока. Це не може бути виправдано політично. Доступ до субсидій, що Уряд надає фермам, очевидно не однаковий для всіх молочних ферм.
2. Як виявилось, існує негативний взаємозв'язок між величиною субсидій, показниками ефективності й технології. Це відбувається через те, що субсидії обмежують здатність молочних ферм регулювати свою поведінку і діяти ефективніше, а також використовувати більш досконалі технології, або покращувати властивості існуючих технологій. Як було оцінено, збільшення частки субсидій в загальних витратах виробництва на 1 % зменшує ймовірність позитивної чистої зміни ефективності на 0,3%, чистої зміни технології на 0,03% і масштабу технології на 0,3%.
3. Додатково проаналізована змінна, яка, як очікується, впливає на ефективність, технологію і її властивості, — це розмір молочної ферми. Як і очікувалося, ми виявили нелінійний вплив на технологію молочних ферм і показники її властивостей. Це спостереження підтверджує, що великі ферми (500—1000 розмір стада корів) є головною рушійною силою для технології галузі і її властивостей, яка покращує загальну конкурентну позицію галузі. Проте не було виявлено ніякого істотного впливу розміру стада на чисту технічну ефективність.
4. Субсидії мають стабілізуючий ефект. Емпіричний аналіз доводить, що молочні ферми, які отримують субсидії, мають меншу варіацію показників

змін ефективності й технології. Проте в нашому випадку стабілізація ефективності або технології є перешкодою для структурних змін у секторі, що означає відсутність стимулів для адаптації нових технологій виробництва і більш ефективної праці. Тому в цілому стабілізація імовірностей для показників зміни ефективності й технології не може розглядатися як мета економічної політики, якщо молочна галузь прагне до перетворення на конкурентоспроможну на світовому ринку.

Усі ці чотири висновки мають на меті відвернення українських політиків від продовження програми субсидування, яка розглянута в роботі, якщо їхня мета — мати сильну і конкурентоспроможну на світових ринках молочну галузь України.

Література

- Balassa, B., 1975. «Trade, Protection, and Domestic Production: A Comment», *International Trade and Finance: Frontiers of Research*. P.B. Kennen ed., Cambridge University Press.
- Bergsman, J., 1974. «Commercial Policy, Allocative Efficiency, and X-efficiency.» *Quarterly Journal of Economics*, 88, pp. 409—33.
- Bergström, F., 1998. «Capital Subsidies and the performance of firms», *SSE/EFI working paper series in Economics and Finance 258*, Stockholm School of Economics.
- Giannakas, K., R. Schoney, V. Tzouvelekas, 2001. «Technical Efficiency, technological change and output growth of wheat farms in Saskatchewan.» *Canadian Journal of Agricultural Economics*, 49, pp. 135—152.
- Grosskopf, S., Lovell, C.A.K. and Fare, R., 1994: *Production Frontiers*, Cambridge University Press, Cambridge
- Guyomard, H., L. Latruffe, C. Le Mouël, 2006. «Technical efficiency, technical progress and productivity change in French agriculture: Do subsidies and farms' size matter?» Presented at 96th EAAE Seminar, 10—11 January, Tänikon, Switzerland
- Hemme et al., 2003. *IFCN Dairy Report 2003*, IFCN/Global Farm, Braunschweig
- Karagiannis, G., A. Sarris, 2002. «Direct Subsidies and Technical Efficiency in Greek Agriculture.» Paper prepared for presentation at the 10th EAAE Congress 'Exploring Diversity in the European Agri-Food System', Zaragoza (Spain), 28—31 August.
- Lasaad, L., 1994. «Subsidies, Endogenous Technical Efficiency and the Measurement of Productivity Growth», *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 26 (1), July, 1994: 299—310
- Leibenstein, H., 1966. «Allocative efficiency vs X-efficiency», *American Economic Review*, 56, pp. 392—415.
- Martin, J.P., and J.M. Page, 1983. «The Impact of subsidies on X-efficiency in LDC industry: Theory and Empirical Test», *Review of Economics and Statistics*, 65, pp. 608—17.
- Rezitis, A., Tsiboukas, K., S.Tsoukalas, 2003. «Investigation of factors influencing the technical efficiency of agricultural producers participating in farm credit programs: The case of Greece.» *Journal of Agricultural and Applied Economics*, 35(3), pp. 529—541.

Rosenblatt, M., 1956. «Remarks on Some Nonparametric Estimates of a Density Function», *Annals of Mathematical Statistics*, 27, pp. 643—669.

Simar, L. and P.W. Wilson, 1998. *Productivity Growth in Industrialized Countries*. Institut de Statistique, Discussion Paper, Belgium.

Stosic, B. and Sampaio de Sousa, 2003. «Jackstrapping DEA Scores for Robust Efficiency Measurement». *Anais do XXV Encontro Brasileiro de Econometria*. SBE, 1525—1540.

Додаток А

Таблиця А 12.1
Результати оцінки за регресією Probit

	Чиста зміна ефективності		Чиста зміна технології		Зміна масштабу технології		Зміна масштабу	
	dF/dx (еластичність)	Коефіц. (0,04)	dF/dx (еластичність)	Коефіц. (0,02)	dF/dx (еластичність)	Коефіц. (0,00)	dF/dx (еластичність)	Коефіц. (0,01)
Відсоток субсидій у загальних витратах виробництва	-0,318	-0,8091 (0,04)	-0,02967	-2,2681 (0,02)	-0,3152	-0,8398 (0,04)	-0,2019	-0,51099(0,19)
Розмір стада	0,0002	0,0005 (0,366)	-0,00013	-0,0101 (0,00)	-0,0024	-0,0065 (0,00)	-0,0003	-0,0009 (0,01)
Розмір стада в квадраті	-2,33E-07	-5,91E-07 (0,23)	6,04E-08	4,62E-06 (0,00)	2,13E-06	5,67E-06 (0,00)	2,04E-07	5,17E-07 (0,02)
Константа		-0,0749 (0,49)		0,1651 (0,35)		1,5494 (0,00)		0,4185562 (0,00)
Кількість спостережень	670							
Логарифмічна імовірність	-455,217		-109,26585		-390,68237		-455,275	
LR chi2(3)	7,83		134,81		125,84		10,52	
Ймовірн. > chi2	0,0498		0		0		0,0147	
Псевдо R2	0,0085		0,3815		0,1387		0,0114	

Джерело: Власні розрахунки.
Примітки: Значення р надані в дужках.

Додаток В

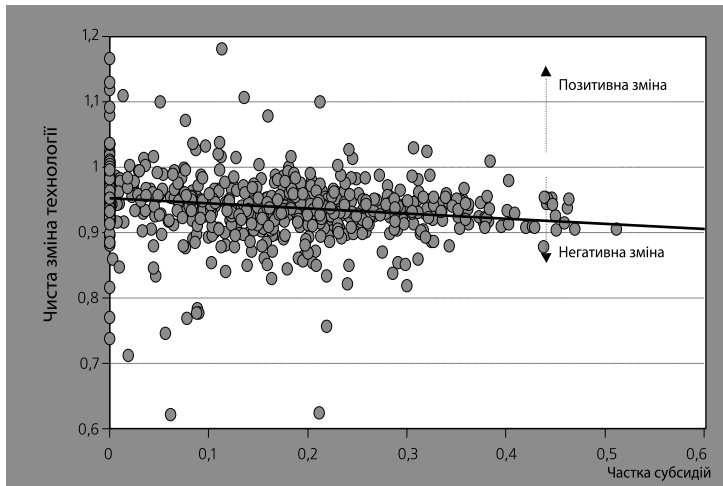


Рисунок В 12.1
Чиста зміна технології і відсоток субсидій у загальних витратах виробництва

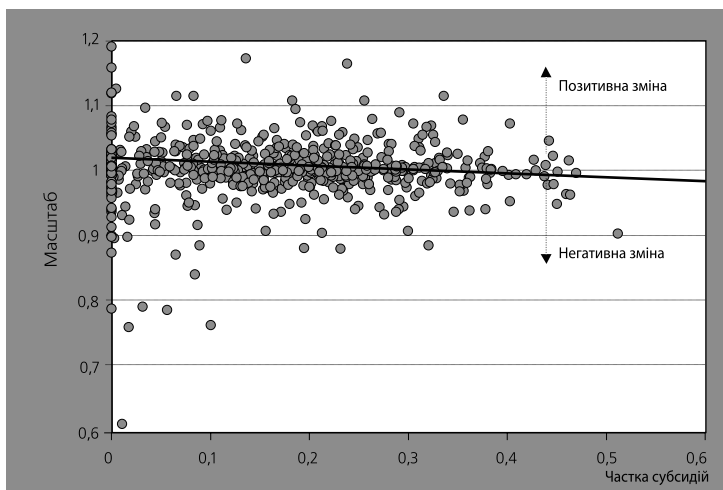


Рисунок В 12.2
Чиста зміна ефективності масштабу і відсоток субсидій у загальних витратах виробництва

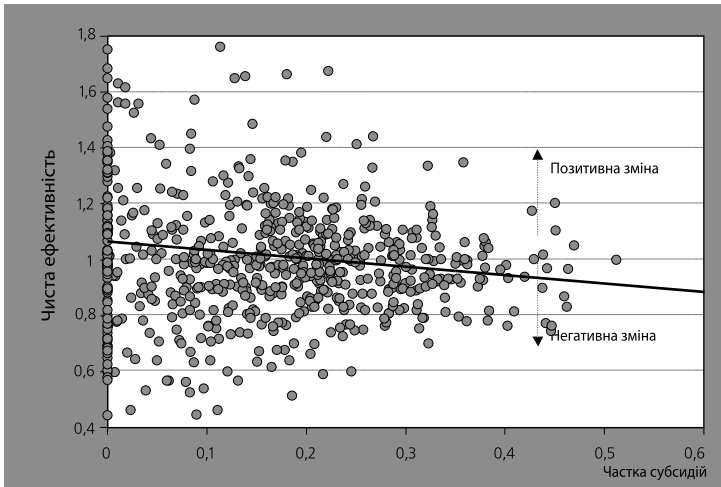


Рисунок В 12.3
Чиста зміна ефективності і відсоток субсидій у загальних витратах виробництва

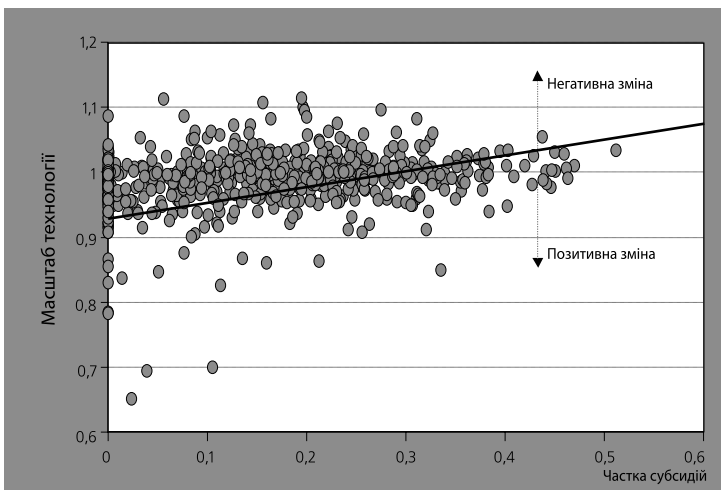


Рисунок В 12.4
Зміна масштабу технології і відсоток субсидій у загальних витратах виробництва

13. Регуляторні вимоги до генетично модифікованих організмів

У травні 2007р. Верховна Рада ухвалила закон України «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів». Аналіз закону було здійснено влітку 2007р. Очікується, що цей закон покращить стан українського законодавства в цій сфері, оскільки він є першим нормативним актом, що містить системний підхід до використання ГМО. Ця робота починається з огляду ситуації в Україні у сфері ГМО до прийняття закону про ГМО, продовжується представленням і оцінкою механізмів, які запроваджує цей закон, і завершується рекомендаціями щодо його вдосконалення. Особлива увага приділяється процедурам впровадження, маркуванню, оцінці ризиків та механізмам контролю.

Юстина Ярошевська
Інститут економічних досліджень та політичних консультацій, Німецько-український аграрний діалог, Київ

Вступ

Згідно з доповіддю Міжнародної сільськогосподарської служби Міністерства сільськогосподарства США¹⁷⁰ в 2005р. Україна імпортувала на 39 млн. дол. США продукції, яка може містити генетично модифіковані організми (ГМО), у тому числі соєве борошно, соєвий соус і соєві боби. У 2006р. цих продуктів було придбано майже на 62 млн. дол. США. За таких обставин Україні життєво необхідно виробити комплексний набір законодавчих і організаційних норм щодо ГМО задля забезпечення безпеки їх використання. З точки зору захисту здоров'я людини необхідно встановити відповідні правила, які б допускали на ринок тільки ті ГМО і отримані з них продукти, які успішно витримали випробування на безпеку і реєстрацію. У цілях екологічної безпеки необхідно здійснити заходи із забезпечення співіснування, які б запобігали схрещуванню ГМО рослин зі звичайними. І нарешті, чіткі правила імпорту, продажу і маркування ГМО і отриманих з них продуктів забезпечать передбачувані умови продажу для зацікавлених імпортерів і торгівців.

Донині Україна не мала правового акту, який би забезпечив системний підхід до поводження з ГМО. Положення про біотехнології були розпорешені по різних законах (напр., закон «Про якість і безпеку харчових продуктів»,¹⁷¹ указ Президента «Про міжвідомчу комісію з біологічної і генетичної безпеки при Раді національної безпеки і оборони».¹⁷² Обов'язкового маркування продуктів харчування ГМО вимагає стаття 15 закону «Про захист прав споживачів».¹⁷³ Але це положення щодо маркування нечітко визначає порогові рівні і тому його важко впроваджувати в життя. Українська система біологічної безпеки була заснована в 1999р. виключно для генетично модифікованих рослин.¹⁷⁴ Навіть ратифікація Україною у 2002р. Картахенського протоколу про біологічну безпеку не привела до розвитку системи регулювання біотехнологій.

У 2002р. цей законодавчий вакуум був заповнений проектом закону «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні та викорис-

¹⁷⁰ Олена Переятенець «Звіт про українську сільськогосподарську біотехнологію», 2007р.

¹⁷¹ Закон № 771/97 від 12 грудня 1997р.

¹⁷² Указ № 672/2004 від 23 червня 2004р.

¹⁷³ Закон № 1023—12 від 12 травня 1991р.

¹⁷⁴ Постанова Кабінету Міністрів «Про тимчасовий порядок імпорту, державної перевірки, реєстрації і застосування трансгенних рослин» № 1304 від 17 серпня 1998р.; за цією постановою жодна біотехнологічна культура не була зареєстрована для вирощування в Україні (загалом, в 1997—99рр. було отримано п'ять заявок). За цією постановою імпорт біотехнологічних культур вимагає обов'язкового отримання дозволу від Міністерства аграрної політики.

танні генетично модифікованих організмів».¹⁷⁵ У першому читанні він був прийнятий Верховною Радою вже в листопаді 2002р. З того часу законопроект очікував на остаточне схвалення парламентом. Досить несподівано 30 травня 2007р. він був замінений на закон «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів», який був прийнятий Верховною Радою як пріоритетний уже наступного дня. Законопроект був запропонований Кабінетом Міністрів разом із дев'ятьма іншими законами, прийняття яких було необхідним для вступу України до СОТ, і які були ухвалені наступного дня.

Закон «Про державну систему біобезпеки при створенні, випробуванні, транспортуванні та використанні генетично модифікованих організмів» набув чинності з дня його публікації 21 червня 2007р. Його прийняття заповнило небезпечний законодавчий вакуум і стало важливим кроком у напрямку розробки і втілення комплексних рамок регулювання комерційного застосування генетичної модифікації в Україні.

Важливо зазначити, що цей законопроект не обговорювався публічно. Попри те що питання ГМО в насінні, культурах і харчових продуктах є дуже суперечливим, екологічні громадські організації, асоціації споживачів та інші потенційно зацікавлені особи не мали можливості прокоментувати і внести пропозиції щодо законопроекту до відповідних парламентських комітетів.

Мета цієї роботи — прокоментувати вищезазначений закон про ГМО. Будуть обговорені його позитивні сторони, що стосуються безпеки харчових продуктів і довкілля, а також будуть виявлені аспекти, що потребують удосконалення. Аналіз виконано в більш широкому контексті поступового наближення українського законодавства до законодавства ЄС.

Варто зазначити, що Європейський Союз має найжорсткіший у світі кодекс законів щодо ГМО, який віддзеркалює серйозні застереження багатьох країн щодо охорони здоров'я і довкілля. ЄС дозволяє використання генетичної інженерії в сільському господарстві та виробництві харчових продуктів, але в той же час встановлює жорсткі стандарти безпеки з метою захисту здоров'я споживачів і довкілля.

¹⁷⁵ Законопроект № 3595 від 30 травня 2007р.

Короткий зміст закону про ГМО

За статтею 5 закону про ГМО він стосується наступних видів діяльності:

- ✓ генетично-інженерної діяльності, що здійснюється в замкненій системі;
- ✓ генетично-інженерної діяльності, що здійснюється у відкритій системі;
- ✓ державної реєстрації ГМО та продукції, виробленої з їх використанням (далі — продуктів ГМО);
- ✓ введення в обіг ГМО та продукції, виробленої з їх використанням;
- ✓ експорту, імпорту та транзиту ГМО.

Закон запроваджує такі інструменти:

- ✓ Обов'язкову державну реєстрацію ГМО і продуктів ГМО, у тому числі засобів захисту рослин, що виробляються із застосуванням ГМО, та генетично модифікованих сортів сільськогосподарських рослин та порід тварин; часові рамки в 120 днів для реєстрації або відмови в реєстрації; перша реєстрація обмежується п'ятьма роками і може бути продовжена (стаття 14);
- ✓ Закон про ГМО забороняє вивільнення ГМО в природне навколишнє середовище, а також виробництво, введення в обіг й імпорт ГМО і продуктів ГМО до державної реєстрації. Тут є два винятки: 1) імпорт незареєстрованих ГМО і продуктів ГМО, що призначені для науково-дослідних цілей або державних апробацій (випробовувань), з метою вивчення, дослідження і випробування та 2) вивільнення ГМО в природне навколишнє середовище з метою апробації (випробовувань) (статті 16 і 13 відповідно);
- ✓ Обов'язкове отримання дозволу на 1) ввезення незареєстрованих ГМО для науково-дослідних цілей у замкненій та відкритій системах, а також з метою проведення їх державних апробацій (випробовувань); 2) на ввезення продукції, отриманої з використанням ГМО, призначеної для науково-дослідних цілей; 3) на транзитне переміщення незареєстрованих в Україні ГМО; 4) на вивільнення ГМО у відкритій системі; встановлено часові обмеження в 45 днів для надання дозволу або відмови (стаття 19);
- ✓ Обов'язкове ліцензування генетично-інженерної діяльності в замкненій системі (стаття 12) і у відкритій системі (стаття 7);
- ✓ Екологічну експертизу ГМО, яку має здійснювати центральний орган виконавчої влади з питань екології та природних ресурсів (стаття 9);
- ✓ Санітарно-епідеміологічну експертизу ГМО та продукції, отриманої з

використанням ГМО, яку має здійснювати центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я (стаття 10);

- ✓ Моніторинг харчових продуктів, отриманих з застосуванням ГМО, та кормів з метою забезпечення наявності в них виключно зареєстрованих ГМО джерел, який має здійснювати центральний орган виконавчої влади з питань охорони здоров'я і центральний орган виконавчої влади з питань аграрної політики відповідно (статті 10 і 11);
- ✓ Можливість визначення зон, вільних від ГМО, а також запровадження обов'язкового вільного простору між полями зі звичайними і ГМО культурами при культивуванні (стаття 14);
- ✓ Обов'язкове інформування громадськості про використання ГМО (стаття 20);
- ✓ Можливість відмови в реєстрації ГМО або продукту ГМО компетентним органом у разі отримання науково обґрунтованої інформації щодо їх небезпеки для здоров'я людини або навколишнього природного середовища при використанні за цільовим призначенням (стаття 14).

Оцінка закону

Як видно з вищевказаного, закон про ГМО запроваджує ряд важливих механізмів щодо поводження з ГМО в Україні. Деякі з них, такі як моніторинг продуктів ГМО, вперше запроваджуються в Україні, а інші, такі як реєстрація, донині застосовувались тільки для біотехнологічних рослин. Моніторинг продуктів ГМО має особливе значення, бо він дозволяє контролювати продукти ГМО після їх введення в обіг.

Також важливо, що закон забезпечує рамки для здійснення подальших заходів. Серед іншого він передбачає ухвалення критеріїв безпеки при поводженні з ГМО, процедуру ліцензування генетично-інженерної діяльності в закритій і відкритій системах та процедуру видачі дозволів на транзит ГМО територією України.

Закон про ГМО — невеликий документ, зокрема, зважаючи на те, що законодавство ЄС у цій сфері складається з кількох різних правил і директив.¹⁷⁶ У той же час він покриває широке коло пов'язаних із ГМО питань, від ре-

¹⁷⁶ Директива 2001/18/ЄС про навмисний випуск ГМО в довкілля; постанова ЄС No 1829/2993 про генетично модифіковані харчові продукти і корми; директива 90/219/ЄЕС доповнена директивою 98/81/ЄС про контрольоване використання генетично модифікованих мікроорганізмів; постанова ЄС No 1946/2003 про трансгеновний рух ГМО; постанова ЄС No 1830/2003 щодо можливості виявлення слідів і маркування ГМО та можливості виявлення харчових продуктів і кормів, що виготовляються із застосуванням ГМО, та деякі інші документи, які були ухвалені у зв'язку з цим законодавством.

естрації сортів сільськогосподарських культур, створених на основі ГМО, до діяльності, пов'язаної з продуктами ГМО. Унаслідок цього він за деякими позиціями носить доволі загальний характер і потребує прийняття підзаконних актів. Найбільш очевидним прикладом є зберігання ГМО, про яке йдеться лише в одному загальному реченні (див. статтю 17). Так само неврегульованим залишається питання транспортування й утилізації ГМО. Деякі механізми, які передбачені цим законом для забезпечення біологічної безпеки, потребують визначення. Це, перш за все, процедура державної реєстрації, яка лежить в основі усієї системи. Ці питання мають бути розв'язані в підзаконних актах.

Аналіз цілей закону про ГМО показує наміри України у сфері політики щодо комерційного використання ГМО в найближчому майбутньому. Стаття 3 цього закону говорить про те, що його метою є забезпечення умов для безпечного використання ГМО. За цією статтею захист здоров'я людини і довкілля має пріоритетність над можливими економічними вигодами від ГМО. З іншого боку, закон передбачає державну підтримку як генетичної інженерії, так і досліджень у сфері біологічної і генетичної безпеки при розробці, вивченні і практичному застосуванні ГМО. Це означає, що Україна твердо налаштована скористатись вигодами від технології ГМО. У результаті цього можна очікувати активізацію наукових досліджень у цій сфері.

Дуже позитивною рисою закону про ГМО є вимога обов'язкового інформування громадськості про застосування ГМО. Стаття 20 закону гарантує доступність такої інформації для громадськості, що відповідає законам ЄС. До того ж, згідно із статтею 14 закону реєстри ГМО і продуктів ГМО мають бути розміщені на веб-сторінці відповідного державного центрального органу і в ЗМІ. Таємною може залишатись тільки та інформація, яка за українським законодавством належить до конфіденційної. Але в законі чітко визначено, що інформація про вплив ГМО на організм людини і довкілля в жодному разі не може бути конфіденційною.

Проте законодавство ЄС пішло далі: необхідно консультиватись із громадськістю ЄС у процесі надання дозволу на запропонований випуск ГМО в природне навколишнє середовище. Нині внаслідок відсутності відповідних підзаконних актів неможливо сказати, чи буде Україна наслідувати цей європейський приклад, чи ні.

Головна слабкість українського закону про ГМО — те, що він не передбачає створення єдиного контролюючого органу, який би взяв на себе відповідальність за безпечну розробку, випробування, транспортування і використання ГМО. Замість цього регуляторні і контрольні функції поділені між п'ятьма центральними органами: Кабінетом Міністрів і цент-

ральними органами виконавчої влади з питань освіти і науки, екології і природних ресурсів, охорони здоров'я і аграрної політики. Повноваження кожного органу визначені в статтях 7—11, а координує цю діяльність Кабінет Міністрів.

Закон також не вимагає маркування. Відповідні положення містяться в постанові¹⁷⁷ Кабінету Міністрів від 1 серпня 2007р., прийнятій на виконання законів «Про захист прав споживачів» і «Про продукти дитячого харчування». Вона вимагає обов'язкового маркування продуктів харчування, які містять ГМО. Згідно з постановою вміст ГМО, що перевищує визначений поріг (0,9%), підлягає обов'язковому маркуванню. Ця вимога відповідає нормам ЄС, які також встановлюють поріг у 0,9%. У результаті цього імпорту в Україну і продаж харчових продуктів, що містять більше 0,9% матеріалу ГМО, можливий тільки за умови їх належного маркування.¹⁷⁸ На додаток резолюція запроваджує заборону на імпорту, виробництво і продаж продуктів дитячого харчування з ГМО.

Поза вищенаведеним на увагу заслуговує стаття 12 закону про ГМО: згідно з нею кожна компанія, яка прагне отримати ліцензію на здійснення діяльності з генетичної інженерії в закритій системі, мусить створити комісію з числа своїх співробітників для попередньої оцінки ризику. Якщо Україна вирішить наслідувати законодавство ЄС, ця оцінка ризику потім має бути вивчена компетентним органом, на основі чого буде прийматись рішення про надання чи відмову в наданні ліцензії. У такому випадку законодавці мають чітко визначити методологію оцінки ризику й елементи, які мають бути розглянуті, що забезпечить уніфікацію здійснення такої оцінки компаніями. Закон про ГМО таких правил не встановлює. Оцінка ризику, здійснена зацікавленою компанією, ні в якому разі не може бути єдиним підґрунтям для прийняття остаточного рішення.

Висновок

Ухвалення закону про ГМО було першим і абсолютно необхідним кроком у розв'язанні важливого питання безпеки продуктів харчування і довкілля як в практичному, так і в правовому сенсі. Але закон усе ще потребує подальшого вдосконалення і розвитку, і відповідні підзаконні акти, прийняті на його основі, визначатимуть ефективність системи.

На основі цього аналізу ми рекомендуємо:

- ✓ Якомога скоріше ухвалити підзаконні акти, необхідні для виконання

¹⁷⁷ Постанова № 985 від 1 серпня 2007р.

¹⁷⁸ Постанова набуває чинності з 1 листопада 2007р.

цього закону, що забезпечить дієвість системи. По-перше, необхідно чітко визначити процедуру реєстрації ГМО і продуктів ГМО, бо ця процедура є головним інструментом забезпечення біологічної безпеки при поводженні з ГМО, а також систему контролю за дотриманням правил безпеки при діяльності у сфері генетичної інженерії;

- ✓ Створити єдиний орган контролю, який відповідатиме за безпеку при розробці, випробуванні, транспортуванні і використанні ГМО, забезпечуватиме прозорість і запобігатиме виникненню прогалин у системі біологічної безпеки, які можуть з'явитись унаслідок розпорошення відповідальності;

- ✓ Додати положення про маркування харчових продуктів ГМО до закону про ГМО, бо закони мають більшу правову силу, ніж постанови. Варто зазначити, що маркування продуктів ГМО є унікальним інструментом забезпечення свободи вибору для споживачів — вибору між звичайними продуктами і ГМО;

- ✓ Встановити спільну методологію проведення оцінки ризику, яка має зважати на потенційні кумулятивні довгострокові ефекти взаємодії з іншими ГМО і довкіллям;

- ✓ Залучати громадськість до процесу прийняття рішень щодо намірів про введення в обіг ГМО; необхідно виробити процедури таких консультацій, у тому числі розумні часові рамки, для того, щоб надати громадськості та зацікавленим групам і організаціям можливість висловити свою думку.

І нарешті, не менш важливо приділити особливу увагу виконанню закону. Нині в Україні є три лабораторії, які можуть виявити ГМО в продуктах харчування та іншій продукції, яка містить або може містити ГМО. Україні вкрай необхідно створити більше незалежних випробувальних центрів, які б займалися оцінкою концентрації ГМО. Без діючих лабораторій і застосування найновіших технологій неможливо виявити ГМО і забезпечити виконання закону.

Частина IV: Політичні заходи і варіанти у галузі біоенергетики

14. Економічна оцінка біопалива в Україні

Ця робота була виконана на запит Міністерства аграрної політики у 2007р. Метою роботи є економічний аналіз виробництва біопалива в Україні з точки зору внутрішніх та міжнародних перспектив. Для оцінки потенційної конкурентоспроможності виробництва біопалива в Україні в першу чергу були підраховані інвестиційні витрати на основі даних останніх європейських інвестицій. Потім були оцінені та порівняні максимальні ціни з поточними ринковими цінами на покупку зерна та насіння рапсу, які потенційні українські інвестори будуть готові заплатити. Дослідження показало, що біопаливо не виявилось конкурентоспроможним протягом проаналізованого періоду. Беручи до уваги цей результат та аналізуючи останні тенденції на міжнародних ринках біопалива та енергоносіїв, у роботі зроблено висновок: економічні витрати на виробництво біопалива в Україні будуть дуже високими, і країна може отримати найбільші вигоди від світового буму на ринку біопалива, експортуючи сільськогосподарську продукцію.

Над роботою працювала команда українських та німецьких експертів з Інституту економічних досліджень та політичних консультацій та з приватного бізнесу

Вступ

Біопаливо зараз у моді. Високі світові ціни на енергоносії, залежність багатьох країн від їх імпорту та зростаюче усвідомлення наслідків глобального потепління поставили біопаливо на одне з перших місць у порядку денному політиків у багатьох країнах світу. Біопаливо вже використовується в країнах ЄС у вигляді біодизелю, в США та Бразилії — у вигляді етанолу. Інші країни світу, такі як: Канада, Аргентина, Індія, Китай, Малайзія, Індонезія, а також Україна, Росія та Казахстан також зацікавлені в біопаливі і вже розробили програми підтримки його виробництва.

В Україні такий розвиток продиктований енергозалежністю країни від Росії. У минулому році ціни на імпортований газ значно зросли, а закриття нафтопроводу «Дружба» знову нагадало Україні та іншим країнам, наскільки вони енергозалежні від багатих на енергоносії країн світу. Для багатьох українських політиків логічним кроком є впровадження політики біопалива та використання значних сільськогосподарських земельних угідь для виробництва більшої частини необхідного палива з аграрної продукції у вигляді біодизелю та біоетанолу.

Ця робота розглядає можливі варіанти політики щодо біопалива в Україні та шляхи отримання Україною вигод від стрімкого зростання цін на світових ринках біопалива. І справді, цей бум надає величезні можливості українському сільському господарству, агробізнесу та економіці в цілому. Добре визначена політика може зробити значний внесок до економічного зростання в Україні.

На жаль, виробництво біопалива є дорогим. За одним винятком, а саме — виробництво біоетанолу з цукрової тростини в Бразилії; на сьогодні не існує жодної країни, у якій би виробництво біопалива могло конкурувати зі звичайним (викопним) паливом за поточних співвідношень витрат на виробництво біопалива та звичайного палива. Це питання, після загального огляду деяких питань виробництва біопалива, детально висвітлюється в цій роботі. Далі розглядається вплив біопалива на світові ринки сільськогосподарської продукції; українські сільськогосподарські товаровиробники вже мають змогу відчувати цей вплив через вищі ціни. На основі цього аналізу пропонується кілька варіантів економічної політики для України з метою визначення найкращої стратегії — як Україна може скористатися бумом на світовому ринку біопалив.

Виробництво біодизелю та біоетанолу — короткий огляд

У Бразилії, США та до певної міри в ЄС етанол використовується в якості пального чи добавки до пального. Біодизель головним чином виробля-

ється в ЄС, його виробництво розвивається також і в США, Південній Америці, Південно-Східній Азії та Східній Європі. Біодизель та біоетанол належать до біопалива першого покоління. Біопаливо другого покоління охоплює ряд нових продуктів та технологій. Разом із іншими, до них належать БТЛ (Biomass to Liquid — з біомаси на рідину), тобто паливо, вироблене з деревини або соломи, або етанол з целюлози. Уже доведено, що виробництво біопалива другого покоління є технічно можливим, але воно є дуже дорогим у порівнянні із звичайним паливом та біопаливом першого покоління. Протягом наступним кількох років виведення на ринок біопалива другого покоління навряд чи можливе. Таким чином, це дослідження повністю акцентує увагу на біопаливі першого покоління.

Біодизель може вироблятися з будь-якої олії чи жиру шляхом естерифікації. Для цього олія змішується з метанолом і каталізатором. Ця суміш підігрівається в реакторі. У результаті отримують біодизель та гліцерин. З 1 т олії та 0,1 т метанолу виробляють приблизно 1 т біодизеля та 0,1 т гліцерину. Властивості та якість біодизелю залежать від процесу виробництва та, що є більш важливим, від олії чи жиру, що використовуються. Саме жирні кислоти жиру багато в чому визначають його властивості, серед яких дуже важливою є точка застигання біодизелю. Це температура, за якої біодизель твердне. Біодизель з рапсової олії має найкращі властивості, тобто найнижчу температуру застигання, тоді як для соєвої, а особливо пальмової олії ця точка є набагато вищою. Ось чому біодизель з пальмової олії може використовуватися лише протягом літніх місяців і лише до певної міри.

Біоетанол виробляється з цукру шляхом спиртового бродіння, у результаті чого виробляється етанол та вуглекислий газ (CO_2). Основною сировиною для виробництва етанолу є всі види цукристої сировини або продукти, що можуть бути ферментовані в цукор, такі як зерновий чи картопляний крохмаль або навіть целюлоза. Після того як отримано етанол, необхідно проводити його очистку та концентрацію. Для цього спочатку його очищують, що дає продукт із вмістом етанолу 95,6 % та 4,4 % води. Після дистиляції етанол проходить наступний етап так званої сухої очистки вапном чи сіллю. Етанол може бути безводним або гідратним. Безводний етанол, тобто етанол із вмістом води не більше 1%, можна змішувати з бензином у різних пропорціях як для зниження споживання легких палив, так і для зниження забруднення повітря. У Бразилії транспортні засоби на етанолі та на гнучких паливних системах (flex-fueled systems) виробляються з можливістю спалювання гідратного етанолу із 93% місткістю етанолу та 7% води. Етанол також використовують у якості окислювальної добавки до звичайного бензину як ЕТБЕ (етил-третилбутиловий ефір).

Таблиця 14.1*Коефіцієнти технічного перетворення дизеля, бензину, біодизелю та біоетанолу*

	Дизель	Біодизель	Бензин	Біоетанол
Густина, кг/л	0,84	0,88	0,74	0,79
Енергоємність, МДЖ/кг	43,30	37,61	43,50	26,66
Енергоємність, МДЖ/л	36,37	33,10	32,13	21,20
Відношення енергоємності (в МДЖ/л) до енергоємності викопних палив	100%	91%	100%	66%
Виробництво біопалива на гектар, л		1547		2500

Джерело: MAE, FNR.

Технічні властивості біоетанолу та біодизелю порівняно із бензином представлені в Таблиці 14.1. Для подальших підрахунків важливо зазначити, що найбільше звичайне пальне та біопальне відрізняються густиною та енергоємністю, що для біодизеля складає приблизно 91% відповідного показника звичайного палива. Енергоємність етанолу становить приблизно 66—67% енергоємності бензину. Ці параметри коливаються як для звичайного палива, так і для біопалива. Проте середні значення, наведені в Таблиці 14.1, надають практичну основу для подальших розрахунків.

Конкурентоспроможність біопалива

Біопаливо конкурує зі звичайним паливом безпосередньо на заправці. Водії авто вирішують, використовувати їм біодизель чи етанол у чистому вигляді, або ж суміші замість звичайного дизелю або бензину. У ЄС, США та Бразилії ряд програм уряду направлені на стимулювання споживання біопалива через податкові пільги, обов'язкове змішування тощо. Таким чином, реальні витрати на біопаливо приховані. Тим не менше, для визначення конкурентоспроможності біопалива варто розглянути витрати на виробництво біопалива без урахування субсидій уряду та підрахувати рівень підтримки, що забезпечить вибір водіїв авто на користь біопалива.

Як пов'язані ціни на нафту, дизель та бензин

Відповідно до міжнародної практики ціни на нафту подаються в дол. США за барель. Динаміка цін, починаючи з 1 жовтня 1999р., на різні види нафти представлена на Рисунку 14.1. Базовою в ціноутворенні нафти є ціна на нафту марки WTI (Western Texas Intermediate). Для Західної Європи такою базою є нафта марки North Sea Brent Crude. Ural — марка (якості) нафти, виробленої в Росії та інших країнах СНД. Ціни на ці різні типи нафти дуже пов'язані між собою. Хоча вони можуть і відрізнятися, особливо в періоди швидких змін цін, що спостерігалось протягом останніх трьох років. По-

рівняно з 2003р. ціни на нафту значно зросли, досягнувши в липні та серпні 2006р. позначки 78 дол. США/барель. Наприкінці 2006—на початку 2007рр. ціна знизилася до 60 дол. США/барель.

Оскільки біодизель та біоетанол конкурують із дизелем і бензином, співвідношення цін на нафту з одного боку та на бензин і дизель з іншого є надзвичайно важливим. Це показано на Рисунку 14.2 для нафти (марки Brent) та цін на дизель та бензин (Роттердамські порти FOB). Основним визначальним фактором цін на бензин та дизель звичайно є ціна на нафту.¹⁷⁹ Іншими факторами виступають потужність нафтопереробної галузі та ситуація на ринку обох продуктів. У ЄС, наприклад, кількість авто, що працюють на дизелі, а відтак і споживання дизелю, зростає, тоді як споживання бензину зменшується. Насправді, ЄС є чистим експортером бензину, саме тому ціновий розрив між дизелем та бензином збільшився.

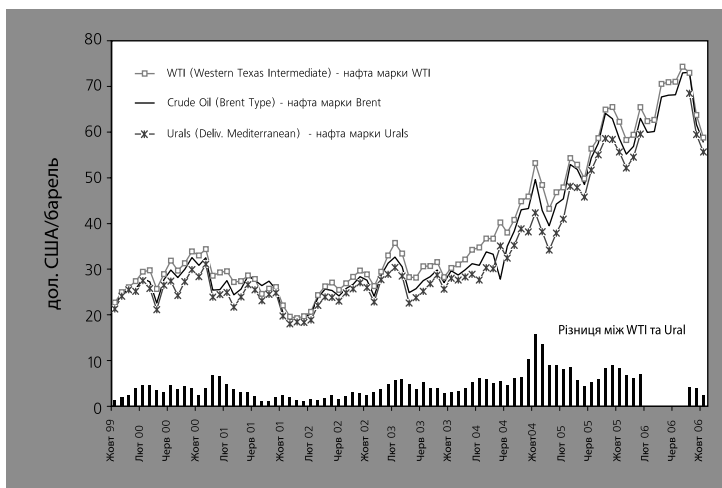


Рисунок 14.1

Динаміка цін на сирину нафту з жовтня 1999р.

Джерело: МЕА, Звіт ринку нафти (<http://www.oilmarketreport.org/>), різні видання.

Примітка: Дані відсутні за лютий — липень 2006р..

Довгострокова середня ціна на бензин у Роттердамі за жовтень 1999 — січень 2006рр. була приблизно в 1,2 раза вище ціни нафти, тоді коли цінове співвідношення між дизелем та нафтою дорівнювало 1,21 раза. Проте в цій роботі буде використано цінове співвідношення в 1,3 раза, оскільки внут-

¹⁷⁹ За статистичними підрахунками кореляція між цінами на сирину нафту та дизелем складає 0,98, а між цінами на нафту та бензин — 0,93. Це свідчить про дуже тісну кореляцію між цінами на сирину нафту та дизель і бензин. відповідно.

рішні ціни можуть значно відрізнятись від цін у Роттердамі, в основному за рахунок додаткових витрат на логістику.

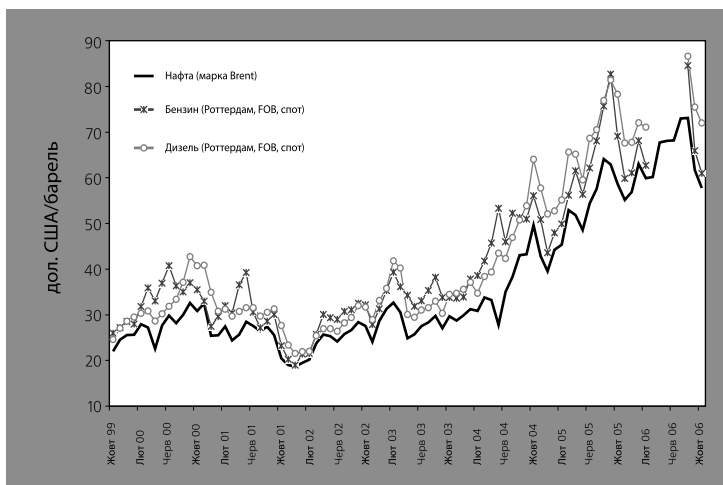


Рисунок 14.2

Ціни на нафту та їх вплив на ціни на дизель та бензин за період з жовтня 1999р.

Джерело: Міжнародна енергетична агенція, Звіт про ринок нафти (<http://www.oilmarketreport.org/>), різні видання.

Примітка: Дані відсутні за лютий — липень 2006р..

Біодизель

Не існує однозначної відповіді на питання, чи є біодизель конкурентоспроможним порівняно із звичайним дизелем. Насправді, відповідь на це питання залежить від декількох факторів, і одним із найважливіших є ціни на нафту та звичайний дизель. Ось чому наступні розрахунки базуються на цих цінах. Відправною точкою є ціна на нафту, що береться на рівні 60 дол. США/барель (див. рядок (a) в Таблиці 14.2), що на 10—20% вище за поточні ринкові ціни. Така ціна на нафту дає чисту ціну на дизель 78 дол. США/барель, що в 1,3 раза вище ціни на нафту (b), та становить 491 дол. США/кубометр (c). Як уже зазначалось вище, енергоємність біодизелю складає 91% енергоємності звичайного дизелю. Таким чином, максимальна ціна на біодизель, що здатна конкурувати із звичайним дизелем, складає 446 дол. США/кубометр (d). Якщо взяти до уваги густину біодизелю 0,88 т/кубометр, то ціна становитиме 507 дол. США/т (e).

Таблиця 14.2

Структура витрат на виробництво біодизелю в Україні та розрахунок максимальної ціни пропозиції на рапсову олію та насіння рапсу

1. Розрахунок макс. ціни пропозиції на рапсову олію		Розрахунок	
a	Ціна на нафту, дол. США/барель	60	
b	Ціна на звичайний дизель, дол. США/барель	78	=a*1,3
c	Ціна на звичайний дизель в дол. США/кубометр	491	=b/0,1589873
d	Максимальна ціна на біодизель, дол. США/кубометр	446	=c*0,91
e	Максимальна ціна на біодизель в дол. США/т	507	=d/0,88
f	Виробничі витрати		
g	Постійні витрати на капітал, дол. США/т	20	
h	Витрати на метанол, дол. США/т	60	=10% * Pметанол
i	Інші витрати (праця, енергія), дол. США/т	20	
j	Втрати через очищення, дол. США/т	5	1% від об'єму
k	Витрати на очищення, дол. США/т	22	
l	Маржа виробників біодизелю, дол. США/т	20	
m	Загальні виробничі витрати, дол. США/т	147	=g+h+i+j+k+l
n	Дохід від продажу гліцерину, дол. США/т	12	=10% * Pгліцерин, дол. США/т
o	Фрахт, дол. США/т	25	
q	Максимальна ціна на пропозицію на рапсову олію	347	=e-m+n-o
2. Розрахунок макс. ціни пропозиції на насіння рапсу			
r	Ціна на рапсову олію, EXW, дол. США/т	347	
s	Вартість рапсової олії, EXW, дол. США/т	146	=42%*r
t	Вартість рапсового шроту, EXW, дол. США/т	92	=57,5%*Pрапс. шрот
u	Загальна вартість екстрагованої продукції, дол. США	238	=s+t
v	Витрати на переробку, дол. США/т	40	дол. США/тонну насіння рапсу
w	Макс. ціна пропозиції на рапсове насіння на заводі, дол. США/т	198	=u-v
3. Ціни та припущення		Припущення	
	Ціни на метанол, дол. США/т	600	Вихід рапсової олії з кожної тонни рапсового насіння 42%
	Ціни на гліцерин, дол. США/т	120	Вихід рапсового шроту з кожної тонни рапсового насіння 58%
	Ціни на рапсовий шрот, дол. США/т	160	Літрів на барель 158,99
	Інвестиції на спорудження заводу, дол. США	30 000 000	Густина рапсової олії, кубометр/т 0,91
	Річна потужність, т	200 000	Густина біодизелю, кубометр/т 0,88
	Відсоткова ставка, %	6%	
	Амортизація, роки	10	

Джерело: МАЕ; Oilworld; власні розрахунки.

Загальні виробничі витрати становлять 147 дол./кубометр (m), враховуючи й капітальні витрати (амортизація та відсотки), витрати на метанол та інші витрати на робочу силу, енергоносії тощо. Оскільки гліцерин є побічним продуктом процесу виробництва біодизелю, дохід від його реалізації потрібно вирахувати з виробничих витрат. Також враховуються транспортні витрати від олійно-екстракційного заводу до виробника біодизелю. Такі транспортні витрати не несуть ті виробники біодизелю, які мають інтегровані в їхню структуру відповідні заводи. Таким чином, розраховується максимальна ціна пропозиції на рапсову олію, що за даними Таблиці 14.2 становить 347 дол. США/т (q).¹⁸⁰

Останнім кроком є розрахунок ціни на рапсове насіння. Дохід будь-якого заводу, який дробить насіння рапсу, залежить від ціни на олію та ціни на шрот, з урахуванням частки кожного продукту. У нашому прикладі такі частки становлять 42% і 58% відповідно. Така структура витрат характерна для заводів з екстракційною технологією. На заводах без такої технології ці частки складають 30% і 35% відповідно, і вони виробляють рапсовий шрот із значно вищим вмістом олії, на рівні приблизно 10% чи навіть більше. Якщо врахувати ціну на рапсову олію 347 дол. США/т, на рапсовий шрот — 160 дол. США/т та витрати на переробку — 40 дол. США/т, то максимально можлива закупівельна ціна на рапсове насіння складатиме 198 дол. США/т. Очевидно, що ця ціна значно нижче, ніж ринкова ціна в Україні, яку отримують сільськогосподарські виробники рапсового насіння. Таким чином, навряд чи виробник біодизелю може бути конкурентоспроможним без субсидій

Таблиця 14.3

Максимальна закупівельна ціна на рапсове насіння за різних цін на нафту та рапсовий шрот

		Ціна на нафту, дол. США/барель							
		\$40	\$50	\$60	\$70	\$80	\$90	\$100	\$110
Ціна на рапсовий шрот, дол. США/т	\$80	\$81	\$116	\$152	\$187	\$223	\$258	\$294	\$329
	\$100	\$92	\$128	\$163	\$199	\$234	\$270	\$305	\$341
	\$120	\$104	\$139	\$175	\$210	\$246	\$281	\$317	\$352
	\$140	\$115	\$151	\$186	\$222	\$257	\$293	\$328	\$364
	\$160	\$127	\$162	\$198	\$233	\$269	\$304	\$340	\$375
	\$180	\$138	\$174	\$209	\$245	\$280	\$316	\$351	\$387

Джерело: Власні розрахунки.

Цей розрахунок є лише прикладом, і кінцевий результат залежить від де-

¹⁸⁰ Фіксовані витрати, звичайно, не мають суттєвого значення в короткостроковому періоді. Виробник біодизеля буде продовжувати виробництво, навіть якщо не всі його капітальні витрати будуть повністю покриті. Тим не менше, оскільки вони становлять лише чверть валових витрат, то це не дуже впливає на розрахунки.

кількох факторів, серед яких одні мають більше, а інші менше значення. Як уже зазначалось, ціна на нафту є найбільш впливовим фактором. Другим за значенням фактором є ціна на рапсовий шрот, що складає значну частку доходу олійно-екстракційних заводів. Це враховано в Таблиці 14.3, де, використовуючи дані Таблиці 14.2, за різних цін на нафту та рапсовий шрот розраховано максимальну закупівельну ціну на рапсове насіння. Це максимальна ціна, яку виробники біодизелю можуть заплатити за рапсове насіння (чи рапсову олію) за даних цін на нафту та рапсовий шрот без збитків для себе. Наприклад, виділена цифра в Таблиці 14.2, а саме 198 дол. США/т, — максимальна закупівельна ціна на рапсове насіння за ціни на нафту 60 дол. США/барель та за ціни на рапсовий шрот 160 дол. США/т. Максимальна закупівельна ціна на рапсове насіння коливається від 81 дол. США/т (за цін на нафту та рапсовий шрот на рівні 40 дол. США/барель та 80 дол. США/т відповідно) до 387 дол. США/т (за цін на нафту та рапсовий шрот на рівні 110 дол. США/барель та 180 дол. США/т відповідно).

До інших факторів, що мають вплив на вищезазначені розрахунки, слід віднести:

Співвідношення між цінами на нафту та дизель. У цій роботі використовується значення 1,3, що більше за співвідношення, розраховане на основі даних Міжнародного агентства з енергетики. Більше значення співвідношення дає вищі максимальні закупівельні ціни.

Виробничі витрати на біодизель. У порівнянні з великими, менші заводи мають більші витрати. Також заводи з інтегрованим процесом екстракції мають нижчі транспортні витрати. Більше того, на величину витрат певним чином впливають ціни на метанол та гліцерин. Кілька років тому ціни на гліцерин на світових ринках сягали рівня 900 дол. США/т, але завдяки зростанню обсягів виробництва біодизелю ціни значно знизилися. У залежності від якості гліцерину на сьогодні вони становлять менше, ніж 50 дол. США/т. Таким чином, оскільки ще кілька років тому гліцерин забезпечував значну частку прибутку виробникам біодизелю, сьогодні необхідно шукати інші шляхи збуту цього продукту.

Біоетанол

Структура витрат виробництва біоетанолу представлена в Таблиці 14.4. Знову ж таки, справжні витрати будь-якого заводу можуть значно відрізнятися від представлених тут значень, залежно від типу заводу, його розміру, розташування, логістики, менеджменту, ринкових цін тощо. Тим не менше, ці дані є хорошим прикладом витрат із виробництва етанолу з зерна в Україні на сучасному заводі.

Таблиця 14.4*Як розрахувати виробничі витрати етанолу*

1. Припущення щодо капітальних витрат	Одиниці виміру
Інвестиційні витрати на завод потужністю 200 000 кубометрів	86 000 000 дол. США
Витрати заводу в дол. США на кубометр потужностей	430 дол. США/кубометр
Відсоткова ставка, %	6%
Період амортизації, роки	10 років
Річні капітальні витрати на кубометр	58,42 дол. США/кубометр
2. Припущення щодо змінних витрат	
Витрати на енергоносії	71 дол. США/кубометр
Транспортні витрати, на кубометр етанолу	30 дол. США/кубометр
Інші витрати, на кубометр етанолу	50 дол. США/кубометр
Валові змінні витрати, на кубометр етанолу	151 дол. США/кубометр
3. Припущення щодо витрат на сировину	
Вартість кукурудзи, дол. США/т	90 дол. США/т
Вихід етанолу з тони кукурудзи, кубометр/т	0,39 кубометр/т
Коефіцієнт перерахунку т кукурудзи на кубометр етанолу	2,564 т/кубометр
Виробництво DDGS в т/кубометр етанолу	0,8 т/кубометр
Вартість кукурудзи для виробництва кубометра етанолу, дол. США/кубометр	230,77 дол. США/кубометр
Ціна DDGS, дол. США/т	80 дол. США/т
Дохід від продажу побічної продукції	64 дол. США/т
4. Розрахунок загальних витрат	
Капітальні витрати	58,42 дол. США/кубометр
Змінні витрати	151 дол. США/кубометр
Вартість сировини	230,77 дол. США/кубометр
Дохід від продажу побічної продукції	64 дол. США/т
Загальна вартість	376,19 дол. США/кубометр

Джерело: Власні розрахунки на основі Card (2006) та Credit Suisse (2006).

Розпочнімо розрахунки з припущення, що капітальні витрати для заводу для сухого помелу з річною потужністю виробництва етанолу 200 000 кубометрів дорівнюють 86 млн. дол. США. За умови, що завод фінансується за ставкою 6%, а період амортизації становить 10 років,

капітальні витрати на метр кубічний виробленого етанолу складатимуть біля 58 дол. США. Більш короткий період амортизації та вищі відсоткові ставки призведуть до зростання виробничих витрат і навпаки. Таким чином, для інвестицій в Україні ці припущення є дуже низькими і, ймовірно, витрати будуть вищими. Більш високі витрати можуть бути пов'язані з вищими відсотковими ставками та, можливо, більш коротким періодом амортизації. Головною причиною такої ситуації є політична не-

стабільність в Україні, як, наприклад, підвищення податків чи заборона на експорт вироблених продуктів.

Змінні витрати, в основному, залежать від витрат на енергоносії, транспортних та інших витрат, як, наприклад, витрати на ензими для ферментації крохмалю та робочу силу. У нашому випадку вони припускаються на рівні 151 дол. США/кубометр.

Третім елементом є витрати на сировину. Приклад розрахунку, наведений у Таблиці 14.4, базується на ціні на кукурудзу 90 дол. США/т. Найважливішим моментом для будь-якого заводу з виробництва етанолу є вихід етанолу. У цьому прикладі припускається, що з 1 т кукурудзи можна виробити 0,39 кубометрів етанолу або що приблизно 2,56 т кукурудзи необхідно для виробництва 1 кубометру етанолу. Цей коефіцієнт є досяжним для сучасних заводів у залежності від технології переробки та вмісту крохмалю в кукурудзі. Сучасні заводи США досягають навіть вищих показників: 0,40—0,41 кубометрів етанолу з 1 т зерна.¹⁸¹ Якщо кукурудза низької якості або якщо використовується інше зерно, наприклад, пшениця чи ячмінь, то вихід етанолу буде значно нижчим: 0,35—0,38 кубометри з однієї т зерна.

Побічні продукти процесу виробництва етанолу — залишки зерна: лущиння, протеїн та деякі розчинні речовини, що залишаються після процесу ферментації. Вони можуть безпосередньо використовуватись для відгодівлі в тваринництві або ж їх спочатку висушують і вже потім годують ними тваринам. Такий продукт називається DDGS (англ. Distillers Dried Grain with Solubles — висушена тверда фракція зерної післяспиртової барди та фільтрат барди). У розрахунках припускається, що приблизно 0,8 т DDGS виробляється на 1 кубометру етанолу. Для розрахунків використано ціну на рівні 80 дол. США/т. Відповідно, кукурудза, необхідна для виробництва 1 кубометру етанолу, коштуватиме 231 дол. США/кубометр. Дохід від реалізації побічних продуктів становить 64 дол. США/кубометр, що дасть 160 дол. США/кубометр чистих витрат на сировину. У цілому ж, загальні виробничі витрати в демонстративному прикладі становитимуть 376 дол. США/кубометр.

¹⁸¹ Витрати на виробництво залежать від типу процесу розмелювання. Розрізняють сухе та вологе розмелювання. Вологе розмелювання має дещо нижчий вихід. Проте побічні продукти, як, наприклад, кукурудзяна олія, клейковина та/чи кукурудзяна клейковина на корм мають більшу цінність. Сухе розмелювання має вищий вихід етанолу, але вартість побічних продуктів — в основному DDGS — є нижчою.

Таблиця 14.5

Розрахунок максимальної закупівельної ціни на кукурудзу

1.	Розрахунок максимальної закупівельної ціни	Розрахунок	
a	Ціна на нафту, дол. США/барель	60	
b	Ціна на бензин, дол. США/барель	78	=a*1,3
c	Ціна на бензин, дол. США/кубометр	490,61	=b/0,1589873
d	Максимальна ціна на біоетанолу, дол. США/кубометр	323,80	=c*0,66
e	Виробничі витрати		
f	Капітальні витрати, дол. США/кубометр	58,42	
g	Змінні витрати, дол. США/кубометр	151,00	
h	Загальні виробничі витрати без вартості кукурудзи, дол. США/кубометр	209,42	=f+g
i	Дохід від реалізації побічної продукції, дол. США/кубометр	64	=0,8*P DDGS
j	Загальні виробничі витрати мінус дохід від побічної продукції, дол. США/кубометр	145,42	=h-i
k	Ціна на етанол мінус виробничі витрати, дол. США/кубометр	178,38	=d-j
l	Максимальна закупівельна ціна на кукурудзу, дол. США/т	69,57	=k*0,39
2.	Ціни на коефіцієнти перетворення	Припущення	
	Ціна на нафту, дол. США/барель	60,00	Вихід етанолу з кукурудзи, кубометр/т 0,390
	Ціна на DDGS, дол. США/т	80,00	Енергоємність етанолу до бензину 0,660
			Вихід DDGS на кубометр етанолу 0,800

Джерело: Власні розрахунки на основі Card (2006) та Credit Suisse (2006).

Користуючись отриманими цифрами та заданими цінами на нафту та побічні продукти, можна розрахувати максимальну закупівельну ціну на кукурудзу чи будь-який інший вид зерна (Таблиця 14.5). Якщо відштовхнутись від ціни на нафту 60 дол. США/барель (a) або 490 дол. США/кубометр (c), то максимальна ціна пропозиції на біоетанол становитиме приблизно третину ціни на бензин, — або 324 дол. США/кубометр через значно меншу енергоємність етанолу.

Капітальні та змінні витрати, дохід від продажу побічної продукції взято з Таблиці 14.4. Віднімаючи їх від ціни на етанол, отримуємо суму, що може використовуватись на закупівлю кукурудзи. Оскільки коефіцієнт використання в нашому випадку дорівнює 2,56 т кукурудзи для виробництва 1 кубометрів етанолу, то отримане значення потрібно розділити на 2,56. У результаті ми отримуємо максимальну закупівельну ціну на кукурудзу 69,57 дол. США/т. Таким чином, за ціни на нафту 60 дол. США/барель та ціни на DDGS 80 дол. США/т, будь-який завод із виробництва етанолу за

кукурудзу може пропонувати 70 дол. США/т. За вищих цін завод не зможе покрити свої витрати і працюватиме зі збитками.

Знову ж таки, розрахунки залежать від декількох припущень. Факторами, що мають найбільший вплив на максимальну закупівельну ціну, є ціна на нафту та ціна на побічний продукт DDGS. Це враховано в Таблиці 14.6.

Таблиця 14.6

Максимальна закупівельна ціна на кукурудзу за різних цін на нафту та DDGS

		Ціна на нафту, дол. США/барель								
		\$40	\$50	\$60	\$70	\$80	\$90	\$100	\$110	\$120
Ціна на DDGS дол. США/т	\$60	\$21	\$42	\$63	\$84	\$105	\$126	\$148	\$169	\$187
	\$70	\$24	\$45	\$66	\$87	\$109	\$130	\$151	\$172	\$187
	\$80	\$27	\$49	\$70	\$91	\$112	\$133	\$154	\$175	\$187
	\$90	\$31	\$52	\$73	\$94	\$115	\$136	\$157	\$178	\$187
	\$100	\$34	\$55	\$76	\$97	\$118	\$139	\$160	\$181	\$187
	\$110	\$37	\$58	\$79	\$100	\$121	\$142	\$163	\$184	\$187
	\$120	\$40	\$61	\$82	\$103	\$124	\$145	\$166	\$187	\$187

Джерело: Власні розрахунки на основі Card (2006) та Credit Suisse (2006).

Значення, використані в Таблиці 14.5, виділені жовтим кольором. За низької ціни на нафту на рівні 40 дол. США/барель, — максимальна закупівельна ціна на кукурудзу стає доволі низькою, наприклад, на рівні 21 дол. США/т за ціни на DDGS 60 дол. США/т. Набагато вищих цін на зерно можна досягнути за вищих цін на нафту.

За ціни на нафту 110 дол. США/т максимальна закупівельна ціна на кукурудзу дорівнюватиме 187 дол. США/т. Коли промисловість Західної Європи або США платить вищі ціни за кукурудзу, це головним чином є наслідком субсидування споживання етанолу.

До інших факторів, що впливають на розрахунки, слід віднести коефіцієнти перетворення. Значно нижчий вихід етанолу з пшениці та ячменю безпосередньо означає нижчі закупівельні ціни на це зерно. Також вищі виробничі витрати негативно впливають на максимальну закупівельну ціну на зерно.

Іншим важливим фактором, який треба враховувати, є те, що ринкові ціни на етанол ще не повністю пов'язані з цінами на нафту в США або ЄС. Причиною цього є низький рівень залучення етанолу. Більша частина етанолу використовується для виробництва ЕТБС, — антиоксидант, що заміняє МТБС, — інший вид антиоксиданту в бензині, який, як вважається, має негативний вплив на навколишнє середовище. У США є декілька законодавчих актів, що регулюють це питання на федеральному рівні та в окремих

штатах. Таким чином, на цьому рівні ціни на етанол можуть бути набагато вищими, ніж їхня чиста енергетична цінність. Проте, якщо етанол матиме певну ринкову частку, то розрахунки на основі чистої енергетичної цінності, представлені в Таблицях 14.4, 14.5 і 14.6, є доречними.

Конкурентоспроможність виробництва біопалива в Україні

Розрахунок максимальної закупівельної ціни на рапсове насіння для біодизельних заводів та на зерно для заводів із виробництва біоetanолу дає приблизне уявлення про те, як пов'язані між собою ціни на нафту та аграрну продукцію.

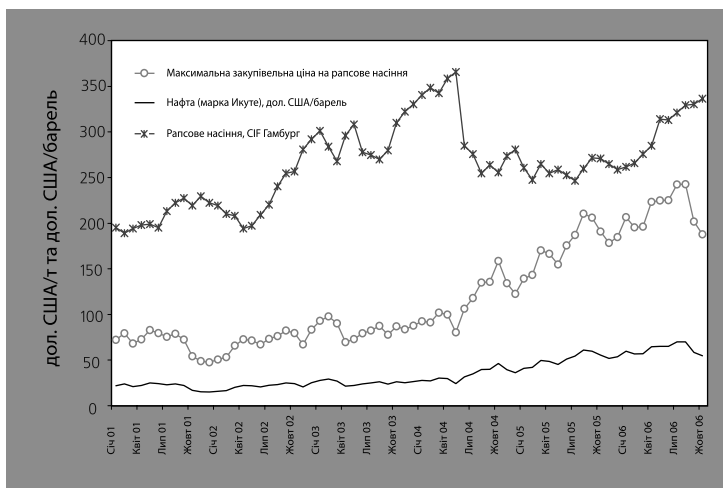


Рисунок 14.3

Ціна на нафту, максимальна закупівельна ціна на рапсове насіння для виробництва біодизелю та ринкова ціна на рапсове насіння

Джерело: Власні розрахунки на основі даних МАЕ та Oilworld.

Примітка: Розрахунки ґрунтуються на даних таблиць 14.2 і 14.3, якщо припустити, що ціна на рапсовий шрот дорівнює 160 дол. США/т.

На основі цих розрахунків цікаво розглянути зв'язок між цінами за останні кілька років (див. Рисунок 14.4). Для розрахунку максимальної закупівельної ціни на рапсове насіння відповідно до схеми, показаної у розділі 2, використовується ціна на нафту. Чим вища ціна на нафту, тим вища максимальна закупівельна ціна на рапсове насіння. Проте цілком очевидно, що з січня 2001р. максимальна закупівельна ціна на рапсове насіння для виробництва біодизеля постійно була нижчою від ринкової. Такий висновок спирається на дані щодо цін на рапсове насіння в Гамбурзі (Німеччина), оскільки відповідні дані для України за цей період відсутні. Різниця

між максимальною закупівельною та ринковою цінами на рапсове насіння сягнула найнижчого рівня в період із серпня 2005р. до початку 2006р., та все ж максимальна закупівельна ціна залишалась значно нижчою від ринкової. Таким чином, без субсидій виробництво біодизеля з рапсового насіння ніколи не було конкурентоспроможним, навіть за період дуже високих цін на нафту протягом 2005—2006рр.

Картина доволі схожа і для виробництва етанолу із зерна. Розрахована з ціни на нафту максимальна закупівельна ціна на зерно для заводів із виробництва етанолу тільки один раз перевищувала ринкову. Лише в період із липня по серпень 2005р., протягом короткого часу, заводи із виробництва біоетанолу в Україні могли бути конкурентоспроможними у виробництві етанолу із зерна. З того часу зниження цін на нафту та зростання цін на зернових ринках зробили виробництво біоетанолу неконкурентоспроможним без субсидій.

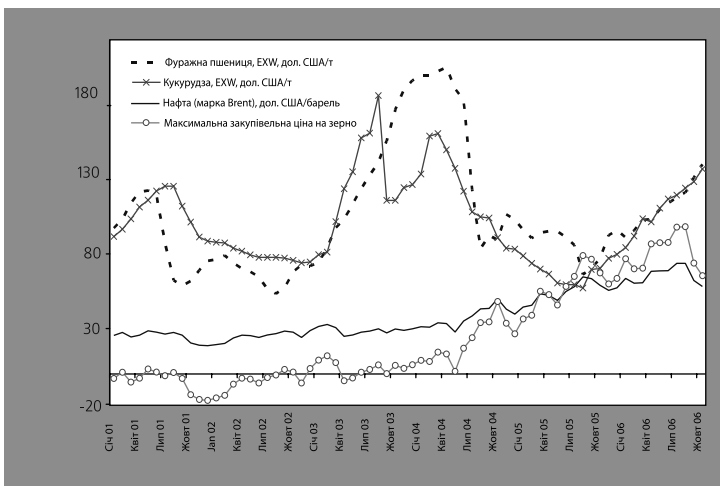


Рисунок 14.4

Ціна на нафту, максимальна закупівельна ціна на кукурудзу для заводів із виробництва етанолу та ринкова ціна на кукурудзу та фуражну пшеницю в Україні

Джерело: Власні розрахунки основані на даних МАЕ та УкрАгроКонсалт.

Примітка: Розрахунки ґрунтуються на даних таблиць 14.4, 14.5 і 14.6, якщо припустити ціну на DDGS на рівні 80 дол. США/т.

Висновки щодо конкурентоспроможності

Із розрахунків витрат на виробництво біодизелю та біоетанолу і максимальної закупівельної ціни на рапсове насіння та кукурудзу чи пшеницю відповідно, можна зробити такі висновки:

Конкурентоспроможність виробництва біодизелю та біоетанолу залежить, перш за все, від ціни на їхні замінники — звичайного дизелю та бензину — а, отже, від ціни на нафту.

Важливими факторами також є ціни на побічні продукти — рапсовий шрот та гліцерин у випадку виробництва біодизелю та DDGS/CGF у випадку виробництва етанолу; а також вихід етанолу, розмір заводу, логістика та ін. Проте очевидно, що навіть найсучасніший завод із найвищим показником виходу етанолу, що може реалізовувати побічні продукти за високими цінами, не в змозі бути конкурентоспроможним, якщо ціна на нафту знаходиться нижче певного рівня.

З Рисуноків 14.3 і 14.4 стає очевидним, що виробництво біопалива в Україні було неконкурентоспроможним протягом останніх 5 років, навіть за дуже високих цін на нафту. Жоден завод із виробництва біодизелю та біоетанолу не зміг би без збитків для себе закупати зерно чи рапсове насіння за ринковими цінами для виробництва біопалива.

Таким чином, за поточними ціновими співвідношеннями виробництво біопалива можливе лише за умови його субсидування.

Світове виробництво біопалива, ринки біопалива та їхній вплив на світові ціни на аграрну продукцію

За поточних співвідношень цін майже всі країни світу, що виробляють та споживають біопаливо, так чи інакше його субсидують. Існує, мабуть, один виняток — виробництво біоетанолу з цукрової тростини в Бразилії. Біопаливний бум уже суттєво впливає на світові аграрні ринки, оскільки швидко зростає споживання рослинної олії для виробництва біодизелю та зерна для виробництва етанолу, обсяги виробництва якого навряд чи можуть задовольнити.

Світове виробництво біопалива та ринок рослинної олії

Світовий ринок рослинної олії включає дев'ять найбільш важливих видів рослинної олії (соєва, соняшникова, рапсова, лляна, арахісова, пальмова, кісточкова пальмова, кокосова та оливкова олії) і у 2006/07 маркетинговому році¹⁸² її загальний об'єм склав приблизно 124 млн. т у порівнянні з 118 млн. т у 2005/06 маркетинговому році. Світовий же видобуток нафти дорівнював майже 4,3 млрд. т у 2005/06 маркетинговому році, з яких

¹⁸² Інші види рослинної олії та масла тваринного походження не включені до цього списку (кунжутна, кукурудзяна, лляна олія, касторове, вершкове масло, ляд, лій та риб'ячий жир). Виробництво цих видів жиру додає до загальної кількості виробництва 29 (28,1) млн. т. Таким чином, загальна кількість виробленого у світі жиру складає 145—150 млн. т.

майже половина використовується на транспортні потреби. Таким чином, навіть якщо вся рослинна олія, яка виробляється у світі, буде використана на виробництво біодизелю і нічого не залишиться на продовольчі потреби, то лише 2,8% світового попиту на нафту можна замінити рослинною олією. У 2005—06 маркетинговому році світове виробництво біодизелю склало 5—6 млн. т. Очікується, що у 2006/07 маркетинговому році воно зросте на 4 млн. т, що дозволить замінити приблизно 0,2—0,3% світового споживання нафти чи 0,4—0,6% споживання нафти на транспортні потреби.

Серед рослинних олій обсяг виробленої пальмової олії та кісточкової пальмової олії склав 44 млн. т у 2006/07 маркетинговому році, що становить 35% світового виробництва всіх рослинних олій, соєвої — 35,7 млн. т (29%), рапсової — 17,9 млн. т (14%), соняшникової — 10,8 млн. т (9%). Таким чином, пальмова та соєва олії разом забезпечують маже дві третини світового виробництва всіх рослинних олій. І що найбільш цікаво, ця частка зростає з близько 60% у 2000/01 до 64% у 2006/07рр. Це відбулося попри бум виробництва рапсової та соняшникової олії, що з 2000р. зросло в середньому майже на 5,1% та на 4,3% відповідно. Насправді, швидке зростання попиту на рослинну олію можна було задовольнити лише швидким зростанням виробництва пальмової олії (8,1% щорічно з 2000р.) та соєвої (5%).

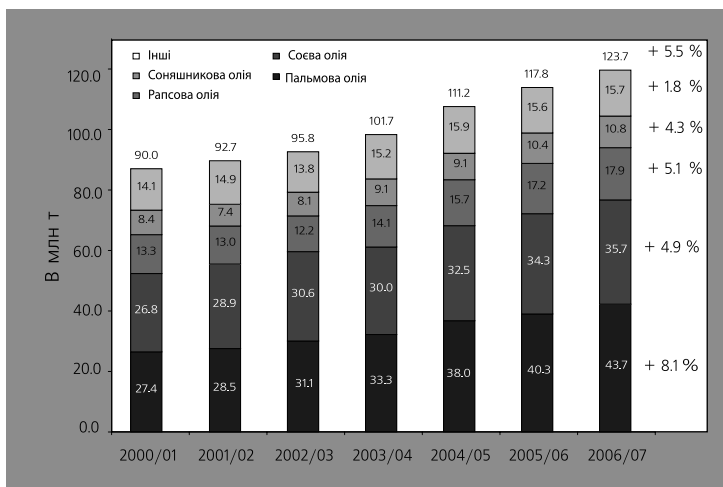


Рисунок 14.5
Світове виробництво рослинної олії
Джерело: USDA, грудень 2006р.

Таблиця 14.7*Світовий попит та пропозиція рослинної олії*

	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06	2006/07	Середні темпи приросту
Виробництво	90,0	92,7	95,8	101,7	111,2	117,8	123,7	5,5%
Експорт	31,2	33,0	35,6	38,5	42,3	46,0	48,3	7,6%
Світове споживання:	88,7	91,8	95,5	100,7	108,4	115,4	122,1	5,5%
У тому числі використання на нехарчові потреби	8,7	9,5	11,0	12,8	15,3	18,4	21,6	16,3%
У тому числі використання на харчові потреби	79,1	81,3	83,5	86,9	92,0	95,9	99,3	3,9%
У тому числі використання на корм	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	1,2	1,2	5,5%
Кінцеві запаси	8,9	8,6	8,3	8,3	9,7	9,7	9,4	
Співвідношення запаси/використання	10,1%	9,4%	8,7%	8,3%	8,9%	8,4%	7,7%	

Джерело: USDA, грудень 2006р.

Таке величезне зростання виробництва рослинної олії є вкрай необхідним. Як видно з Таблиці 14.7, з 2000р. світове споживання щорічно зростає на 5,5%. Причиною цього є небувале зростання споживання рослинної олії на продовольчі потреби. У Китаї, наприклад, таке зростання є безпрецедентним, і кожен п'ятий літр рослинної олії сьогодні споживається в Китаї. Але найшвидшими темпами зростає споживання в промисловості: виробництво косметики, мийних засобів та іншої хімії, але особливо біодизелю, виробництво якого з 2000р. щорічно зростає на 16%.

Вплив на світову пропозицію рослинної олії є очевидним — кінцеві запаси залишаються незначними, і такий важливий показник, як співвідношення запасів до обсягу споживання рослинних олій зменшився до 7,7%, що є найнижчим показником за всю історію. Це означає, що світові запаси олії достатні, щоб задовольнити світовий попит лише впродовж не більше 29 днів.

Світ не в повній мірі забезпечений рослинною олією. Ось чому ціни на рослину олію суттєво зросли, як це видно на Рисунку 14.6. Традиційно, ціни на соняшникову олію є найвищими серед основних видів рослинної олії.

Нещодавно ситуація змінилася. Це сталося завдяки політиці підтримки виробництва біодизелю в ЄС, особливо, у Німеччині, яка завдяки певним властивостям надає перевагу рапсовій олії над іншими рослинними оліями. Таким чином, ціни на рапсову олію зараз високі в ЄС — 850 дол. США/т або 136 дол. США/барель. Ціни на інші рослинні олії також зазнали

значного підвищення. Другою найдорожчою олією є соняшникова, за якою йдуть соєва та пальмова олії.

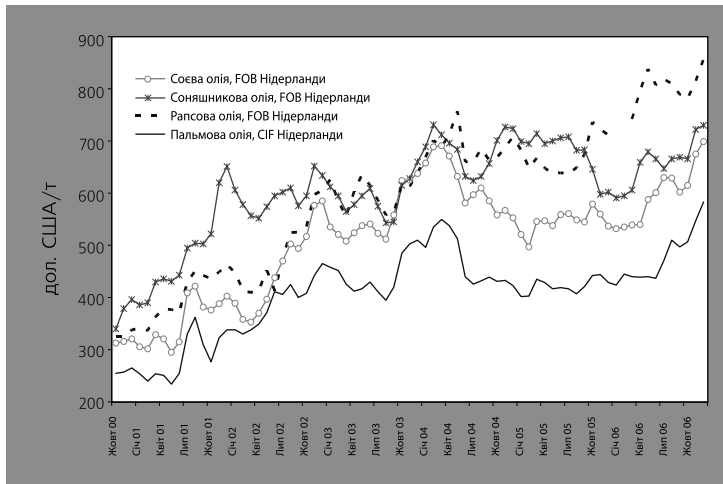


Рисунок 14.6

Щомісячні ціни на рослинну олію за жовтень 2000 — грудень 2006рр.

Джерело: Oilworld.

Світове виробництво біоетанолу та зерновий ринок

Світове виробництво етанолу в 2006 календарному році склало 51 млн. кубометрів — різке зростання на 10% порівняно з 46 млн. кубометрами у 2005р. Оскільки енергоємність етанолу становить приблизно 66% енергоємності бензину, то етанол заміняє майже 0,8% світового попиту на нафту, що складає 4,3 млрд. т. Більша частина виробництва етанолу зосереджена в Бразилії (18—19 млн. кубометрів) та США (15—17 млн. кубометрів). Майже весь етанол, що виробляється в Бразилії, та деяка його кількість, що виробляється в інших країнах, використовують в якості сировини цукрову тростину або навіть інші продукти. Проте велика частка етанолу виробляється із зерна. На основі загального обсягу виробництва можна припустити, що 66 млн. т зерна було використано для виробництва етанолу в 2006р. Дуже ймовірно, що в 2007р. ця цифра зросте ще на 12—15%, приблизно до 75 млн. т. Для порівняння цей обсяг дорівнює майже всьому врожаю зернових Росії або вдвічі більший за врожай України в 2006р.

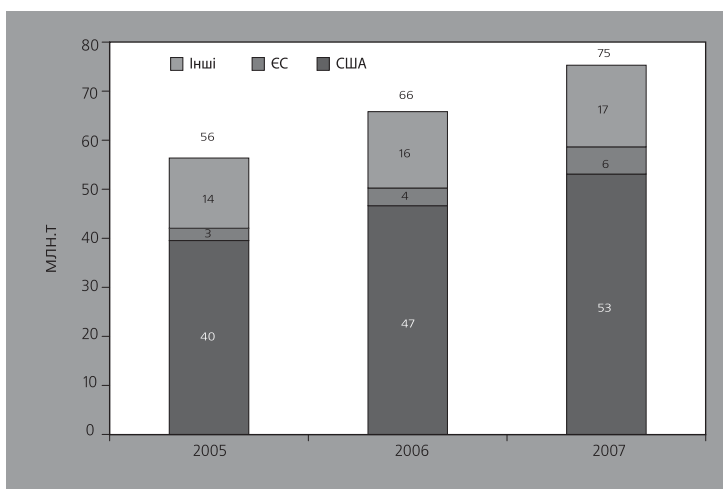


Рисунок 14.7

Оцінка обсягу світового використання зерна для виробництва етанолу

Джерело: Власні розрахунки на основі F.O. Licht.

На перший погляд додатковий попит на зерно з боку етанолу вже й не такий великий, якщо порівнювати із загальним обсягом його споживання (див. Рисунок 14.7). Попит з боку промисловості з виробництва етанолу складає 3—4% всієї кількості світового використання зерна, 2 млрд. т. Проте це додатковий попит на фоні загального зростання попиту протягом останніх років. Зростаюче населення планети потребує більше зерна безпосередньо для споживання. Попит на фуражне зерно зростає стрімкими темпами, особливо, якщо врахувати вищий рівень доходів, у першу чергу, в Китаї та інших країнах Азії. Ось чому світове виробництво зерна не встигає за світовим попитом.

З 1999р. лише один раз світовий обсяг виробництва перевищував попит. Це було в 2004р., коли умови вирощування були надзвичайно сприятливими майже в усьому світі. В усі інші роки відбувалось зменшення світових запасів зерна із 590 млн. т в 1999/00р. до 319 млн. т у 2006/07р. (див. Рисунок 14.8). Очевидно, що додатковий попит з боку виробництва етанолу не спричинив, а стимулював стрімке зниження світових запасів зерна.

Через те, що співвідношення обсягів світових запасів та споживання зерна в 2006/07 маркетинговому році знизилось до 16%, що є найнижчим показником з початку 1970-х років, світові ціни стрімко зростали протягом останніх семи місяців (див. Рисунок 14.9) і досягли найвищого рівня з 1996р.

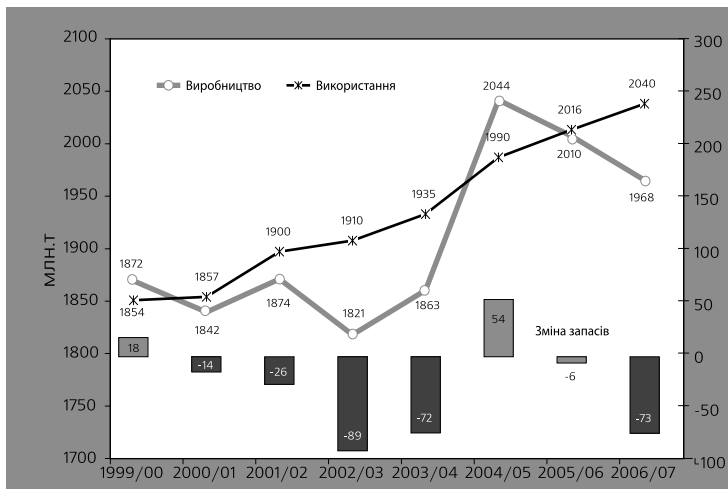


Рисунок 14.8
Світове виробництво зерна, споживання та зміна запасів
Джерело: USDA.

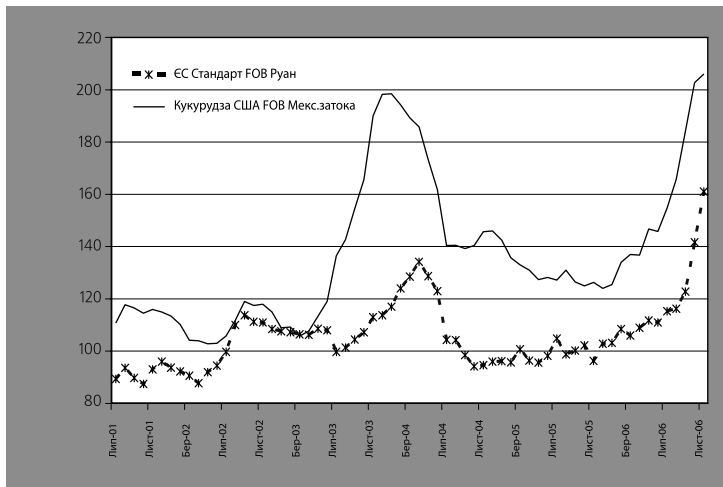


Рисунок 14.9
Світові ціни на пшеницю та кукурудзу, дол. США/т
Джерело: Міжнародна зернова рада (www.igc.org.uk).

Висновки для світових аграрних ринків

Очевидно, що попит з боку виробництва біодизелю та біоетанолу є додатковим на фоні зростаючого попиту на аграрну продукцію. Це значною мірою призвело до суттєвого зростання світових цін.

Ціни на аграрну продукцію зазнаватимуть значного впливу з боку зростаючого виробництва біопалива. Уздовж ланцюга формування вартості продукції ціни залежатимуть від максимальної закупівельної ціни, яку виробники біопалива зможуть заплатити за цю аграрну продукцію. Отже, усі види субсидій, надані виробникам біопалива, призведуть до зростання цін на аграрну продукцію. Це матиме значний вплив на прибутковість сектору з виробництва біопалива. Маржа значно зменшиться. Цікавим прикладом є галузь із виробництва біодизелю в ЄС і, особливо, у Німеччині. Через зростання цін на рослинну олію та зміну політики уряду, маржа виробників зменшилась. Німецька асоціація біопалива (НАБ) у своєму останньому бюлетені дала оцінку, що наприкінці 2006р. більше 25% усіх виробників біодизелю не в змозі були покрити всі свої витрати. Таким чином, біопаливний бум призводить до більш високих цін і, відповідно, вищих доходів аграріїв. Але більш імовірно, що це не забезпечить достатнього рівня прибутковості для біопаливної галузі.

Політично вмотивоване виробництво біопалива зростатиме і в майбутньому, і, таким чином, ціни на аграрну продукцію в основному залежатимуть від цін на енергоносії та від програм субсидування і підтримки виробництва біопалива. Тому найбільш імовірно, що ціни на сільськогосподарську продукцію залишатимуться високими. Більше того, оскільки попит з боку біопаливної галузі є доволі нееластичним за низьких цін, очікується, що ринки стануть набагато більш мінливими.

Дуже важко сказати, чи буде задоволено додатковий попит на сільськогосподарську продукцію. Високі ціни — найбільш дієвий стимул для підвищення обсягів виробництва. Тим не менше, потрібен деякий час, щоб задіяти додаткові земельні ресурси у світі. До того ж, не так уже й багато залишилося землі, яку можна використовувати під виробництво. Більше того, проблема із водопостачанням дуже часто обмежує додаткове використання землі. Продуктивність виробництва можна підвищити за рахунок кращого менеджменту та інтенсифікації виробництва. Але в роки несприятливих погодних умов це навряд чи допоможе нарощуванню виробництва. Таким чином, світові ціни на аграрну продукцію навіть більше, ніж у минулому, залежатимуть від погоди.

Крім того, деякі країни світу, як, наприклад, Аргентина чи Україна, запровадили експортні бар'єри, що призвело до формування набагато нижчих

цін у дуже важливих сільськогосподарських країнах. Таким чином, стимулів, яких надають світові ринки у вигляді високих цін, фермери України та Аргентини не відчують, і тому вони не можуть відповідно відреагувати підвищенням обсягів виробництва.

Щодо стратегії біопалива для України

Україна, в принципі, має три варіанти політики щодо виробництва та споживання біопалива.

1. Наслідувати ідею вільного ринку. Це означатиме, що уряд безпосередньо не піклуватиметься про виробництво та споживання біопалива. Натомість він забезпечуватиме сприятливий інвестиційний клімат. І вже інвестори вирішать, чи інвестувати в біопаливну галузь України та експортувати біопаливо, чи продавати його на внутрішньому ринку України.
2. Україна може сприяти виробництву біопалива для його подальшого експорту. Роль уряду полягатиме в розвитку стратегії та програми просування експорту.
3. Україна може сприяти виробництву та споживанню біопалива. У цьому випадку уряд активно стимулюватиме розвиток виробництва та субсидуватиме споживання біопалива.

Перший варіант: ідея вільного ринку

Ідея вільного ринку для виробництва біопалива в Україні означатиме, що уряд України не буде субсидувати ні виробництво, ні споживання біопалива. Також будуть виключені можливості встановлення будь-яких торговельних перешкод, таких як, наприклад, оподаткування експорту рапсового насіння тощо. Проте ідея вільного ринку не означатиме «розслабитися і нічого не робити». Існує цілий ряд аспектів, що потребують регулювання з боку держави:

Україна має зробити все необхідне для забезпечення сприятливого інвестиційного клімату. Насправді, ця рекомендація не є чимось новим. Проте нещодавнє втручання уряду в український зерновий ринок у вигляді експортних квот дало чіткий сигнал решті світу: інвестиції в Україну є дуже ризикованими, й інвестори можуть за один рік втратити все, що вони заробили за багато років. Таким чином, квотування експорту зерна було контрпродуктивним заходом для будь-яких інвестицій в біопаливну галузь України. Потенційним інвесторам у біопаливну галузь цікаво, чи закриті Україною свої кордони для експорту біопалива у випадку, коли внутрішні ціни на зерно перевищать певний рівень. Таким чином, Україні необхідне довгострокове та абсолютно надійне політичне зобов'язання не

втручатися в експортний ринок. Це, мабуть, навіть більш важливо, ніж будь-які субсидії чи спеціальні податкові режими.

Також важливо запровадити відповідні до міжнародних стандарти якості для біопалива. Це є необхідним кроком для того, щоб підняти довіру до біопалива та полегшити його експорт. Це має бути визнано Урядом та стандартами, що наразі розвиваються.

Наукові дослідження та технічний розвиток — ще одне завдання для уряду. Чітко визначена політика щодо наукових досліджень у галузі біопалива в Україні не призведе до дублювання досліджень, що вже виконувались в інших країнах світу. Натомість така політика дозволить зосередитись на адаптації міжнародного досвіду та знань в Україні. Крім того, вкрай важливою є соціальна, екологічна та економічна оцінка. Ще не до кінця вивчений вплив біопалива на світові аграрні ринки, хоча цей вплив вже дуже добре відчувається в Україні.

Ідея вільного ринку матиме ряд переваг для України. Крім витрат на дослідження, такий підхід не коштуватиме ні копійки для платників податків та не призведе до підвищення цін на енергоносії в Україні. Аграрний сектор України отримає максимальні вигоди від біопаливного буму. Насправді, Україна має можливість отримати вигоду від субсидій, що надаються в інших країнах на виробництво та споживання біопалива, таких як ЄС чи США. Усі ці субсидії, більш імовірно, призведуть до значно вищих цін на аграрну продукцію, і уряду України нічого не потрібно буде робити, окрім того, щоб просто дозволити сільськогосподарським виробникам отримувати вигоду від таких цін. Якщо ці високі ціни безперешкодно доходять до аграріїв, то незабаром вони відреагують на них підвищенням продуктивності, що в наступні роки спричинить справжній бум в аграрному секторі та сільських територіях України. Розвиток ринків рапсового насіння за останні декілька років є хорошим прикладом такого розвитку подій. Якщо інвестори вирішать, що є сенс виробляти біопаливо в Україні, то вони зможуть це робити на власний ризик. У такому випадку такі інвестиції та створення нових робочих місць нічого не коштуватимуть уряду.

Другий варіант: підтримка внутрішнього виробництва біопалива на експорт

Другим варіантом для України стане стратегія підтримки експорту біопалива. Порівняно з ідеєю вільного ринку ця стратегія включає в себе активну підтримку виробництва біопалива на експорт. Тим не менше, це не виключає споживання біопалива в Україні за умови, якщо воно буде конкурентоспроможним без будь-яких субсидій.

Така стратегія означатиме, що Україна експортуватиме біопаливо, а не аг-

рарну продукцію чи продукцію, що виготовлена з аграрної продукції, наприклад, рослинну олію. Можливі варіанти, що обговорюються в Україні, є такими:

Перший варіант — субсидувати виробництво біопалива прямими грошовими трансфертами (дотаціями). Вони можуть бути пов'язаними з інвестиціями біопаливного заводу у вигляді грантів, часткових компенсацій відсоткових ставок по кредитах, податкових пільг тощо.

Інший варіант, що в тій чи іншій мірі обговорюється в Україні, — введення експортних податків чи експортних квот не тільки на зерно, але і на рапсове насіння. Це призведе до зниження внутрішніх цін, а відтак і цін, що аграрії отримують за свою продукцію.

Як і у випадку з усіма іншими субсидіями, хтось у суспільстві повинен нести витрати, пов'язані з субсидуванням виробництва біопалива. Прямі субсидії на стимулювання означатимуть прямі витрати платників податків. І питання полягає в тому, чи є це гарною інвестицією. Насправді, кількість новостворених робочих місць на заводах із виробництва біодизелю та біоетанолу є доволі невеликою, оскільки процес виробництва є капітало-, а не трудомістким. Європейська Комісія, наприклад, підрахувала, що субсидії біопаливному сектору створюють певну кількість нових робочих місць. Проте ці субсидії, які сплачують інші сектори економіки, насправді, також знищують робочі місця. Єврокомісія зазначає, що різниця між кількістю новостворених та знижених робочих місць є дуже невеликою і може бути негативною.

Якщо сектор біопалива підтримуватиметься через введення експортних податків як, наприклад, у випадку зі соняшниковим насінням, то витрати лягають на плечі аграрних виробників, і такі витрати можуть бути значними. 20% експортний податок на насіння рапсу може знизити доходи фермерів на 60 дол. США/т за поточних ринкових цін. Але більш важливою є динаміка втрат. Стимул виробників підвищувати рівень виробництва значно зменшиться, і Україні знадобиться набагато більше часу, щоб досягти амбіційних планів щодо зростання сільськогосподарського виробництва. Таким чином, будь-яка політика, що обмежує вільну торгівлю сільськогосподарською продукцією, йде в розріз із цілями, зазначеними в проекті закону «Про розвиток сільського господарства в Україні до 2015 року».

Будь-яка політика стимулювання експорту з України наштовхується на серйозні перешкоди на міжнародному рівні, оскільки імпорт може бути обмежений країнами-імпортерами. ЄС та США на сьогодні є найбільшими імпортерами біопалива. Проте ці ринки дуже захищені, особливо ринок біо-

етанолу. Як видно з Таблиці 14.8, імпортне мито на етанол у ЄС складає 19,2 євро/галон, оскільки в основному для виробництва біоетанолу використовується денатурований етанол. Це, відповідно, становить 0,19 євро/л або 192 євро/кубометр. На даний момент це становить приблизно третину ринкової ціни в ЄС, і будь-який імпорт етанолу з України навряд чи зможе бути конкурентоспроможним за таких умов. Імпортне мито на етанол у США складає 2,5% вартості плюс 0,54 дол. США/галон, що становить 0,14 дол. США/л або 140 дол. США/кубометр.

Біодизель, як і рапсова, соняшникова, соєва олії для технічних цілей, не обкладається імпортним митом, коли надходить з України. Таким чином, будь-який український виробник біодизелю безпосередньо конкурує з виробником біодизелю в ЄС. Однак проблема полягає в тому, що біодизельна галузь ЄС вже і так має надмірні потужності. У такій ситуації прибутковість виробництва біодизелю має тенденцію до різкого зменшення. Відповідно до даних Німецької асоціації біопалива вже третина виробників біодизелю в Німеччині не може повністю покрити всі свої витрати.

Таблиця 14.8

Податкові ставки на імпорт біодизеля, рослинної олії та етанолу в ЄС для України

Код	Опис	Звичайне мито	Ставка мита, що застосовується до України
3824 9098	Біодизель	6,5%	0%
1514 1110	Олії свиріпова або рапсова з низьким вмістом ерукової кислоти та їхні фракції, олія сира для технічного або промислового використання, крім виробництва продуктів харчування	3,2%	0%
1514 1190	Олії свиріпова або рапсова з низьким вмістом ерукової кислоти та їх фракції, олія сира інша	6,4%	2,9%
1512 1191	Соняшникова олія, олія сира технічного або промислового використання	3,2%	0%
1512 199010	Соняшникова олія, олія сира інша	6,4%	2,9%
1507 101000	Соєва олія, олія сира технічного або промислового використання	3,2%	0%
1507109000	Соєва олія, олія сира інша	6,4%	2,9%
2207 1000	Неденатурований етиловий спирт з концентрацією спирту 80 об. % або більше	19,2 євро/галон	19,2 євро/галон
2207 2000	Спирт етиловий та інші спиртові дистиляти та спиртні напої, одержані шляхом перегонки, денатуровані, будь-якої концентрації	10,2 євро/галон	10,2 євро/галон

Джерело: TARIC: http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds/cgi-bin/tarchap?Lang=EN.

Третій варіант: стимулювання внутрішнього виробництва та споживання біопалива

Розрахунки, представленні в другому розділі, чітко показали, що біопаливо майже весь час у минулому було неконкурентоспроможним по відношенню до традиційного виду палива. Важко сказати, чи стане воно таким у найближчому майбутньому. Існує імовірність, що ціни на сільськогоспо-

дарську продукцію зростатимуть, що призведе до ще більшого погіршення конкурентоспроможності біопалива. Але ніхто не в змозі спрогнозувати динаміку цін на нафту в майбутньому. У січні 2007р. ціни на нафту впали до рівня 50 дол. США/барель, тобто більше, ніж на третину, порівняно до піку 2006р. Таким чином, прогнози міжнародних інвестиційних банків щодо цін на нафту на рівні 100 дол. США/барель навряд чи будуть реалізовані в найближчому майбутньому. Таким чином, імовірність того, що біодизель із рапсової олії та біоетанол із зерна будуть конкурентоспроможними відносно традиційного пального в найближчі кілька років, є низькою.

Висновок очевидний: біопаливо є дорожчим за традиційне паливо. Підтримка його виробництва ляже на плечі або українських платників податків, споживачів пального, або виробників сільськогосподарської продукції. Деякі приклади нижче демонструють ці механізми:

У Німеччині проводиться політика обов'язкового змішування біопалива зі звичайним дизелем та бензином. У випадку з біодизелем його частка становить приблизно 5% суміші. Завдяки цій політиці ціни на змішаний дизель на 2—3 центи на літр перевищують ціни на дизель, які б існували без проведення такої політики. На перший погляд, це небагато, але оскільки в Німеччині щорічно споживається приблизно 33 млрд. л, то в цілому це дає 0,8—1 млрд. євро. Політика обов'язкового змішування матиме схожі наслідки і в Україні. Оскільки щорічне споживання дизелю в Україні становить приблизно 5 млн. т або 5,8 млн. кубометрів, та враховуючи додаткові витрати на рівні 3-х євроцентів на літр, то загальна сума додаткових витрат власників авто лише на дизель складатиме 1 млрд. грн. на рік.

Другий варіант — пряма бюджетна субсидія на споживання біопалива. Цього можна досягти шляхом запровадження спеціального податкового кредиту для переробної галузі, який би ліквідував розрив між цінами на біопаливо та традиційне паливо. Знову ж таки, сума коштів, що необхідна для надання такої субсидії, залежить від цін на біопаливо та традиційне паливо.

Третій варіант — обкласти податком фермерів, як уже було зазначено в другому варіанті, наслідком чого буде зниження прибутковості і, таким чином, стимулу для подальшої інтенсифікації аграрного виробництва.

Таким чином, стимулювання споживання біопалива в Україні буде дорого обходитись та в залежності від варіанту політики спричиняти негативний вплив на певні верстви населення. Витрати зростуть ще більше, якщо зросте частка споживання біопалива в Україні. Отже, зниження енергозалежності України шляхом розвитку виробництва біопалива доволі дорого

обійдеться Україні. Це не означає, що така мета недосяжна, проте, можливо, існують більш ефективні шляхи зниження цієї енергозалежності. Дослідження всіх цих шляхів знаходиться поза межами цієї роботи, але подальші дослідження можуть виявити, що інші альтернативні джерела енергії, такі як використання біомаси, можуть бути більш вигідними для України. Відомо, що Україна досі знаходиться серед країн світу з найвищим рівнем використання енергії на одиницю ВВП. Наприклад, витрати дизелю на гектар в Україні зазвичай набагато вищі, ніж у Західній Європі, хоча врожайність вдвічі менша, ніж у Західній Європі! Таким чином, найбільш імовірно, що енергозбереження є найкращим шляхом зниження енергозалежності України. Використання біопалива у вкрай неефективних авто, вантажівках та тракторах видається вкрай нераціональним. Більше того, багато значить і фактор часу. Якщо ціни на нафту зростуть, то Україна зможе налагодити своє власне виробництво та споживання біопалива протягом короткого періоду часу, використовуючи вже існуючі та перевірені світові технології. До того ж часу, ймовірно, більш доцільно інтенсивно отримувати вигоду від біопаливного буму в інших країнах світу.

Словник спеціальних термінів

Біопаливо першого покоління	широко відомі види біопалива, такі як біоетанол та біодизель.
Біопаливо другого покоління	на сьогодні не розповсюджені та знаходяться на стадії розробки та дослідження. BTL (англ. BTL - Biomass to liquid, тобто з біомаси на рідину), етанол з целюлози та інші є прикладами біопалива другого покоління
Біодизель	може бути вироблений з будь-якої олії чи жиру шляхом естерифікації. Для цього олія змішується з метанолом і каталізатором. Ця суміш підігрівається в реакторі. В результаті отримують біодизель та гліцерин. З 1 т олії та 0,1 т метанолу виробляють приблизно 1 т біодизелю та 0,1 т гліцерину. Біодизель є прямим замінником звичайного дизелю і може використовуватись безпосередньо або ж змішуватись із звичайним дизелем.
Біоетанол	виробляється з цукру через спиртове бродіння, що на виході дає етанол та двоокис вуглецю (CO ₂). У виробництві етанолу може використовуватись будь-яка цукриста сировина або ж сировина, яку можна ферментувати у цукор, - наприклад, крохмаль із зерна та картоплі і навіть з целюлози.
БТЛ	(англ. BTL - Biomass to liquid, тобто з біомаси на рідину) належить до групи синтетичних палив. Для виробництва палива БТЛ можна використовувати соломку, деревину або іншу тверду та суху біомасу.
CGF	(Corn Gluten Feed - сухий глютен) є побічним продуктом так званого вологого помелу. CGF широко використовується для відгодівлі м'ясної та молочної великої рогатої худоби.
DDGS	(англ. - Dried Distillers Grains with Solubles - сухий кормопродукт, висушена тверда фракція зернової післяспиртової барди та фільтрат барди). DDGS - побічний продукт процесу виробництва етанолу з зерна із використанням технології так званого сухого помелу. DDGS містить протеїн, волокно, олію та використовується у тваринництві.
ЕТБС	(англ. ETBE - Ethyl tertiary butyl ether) етил-третил-бутиловий ефір зазвичай використовується як основний матеріал для змішування у виробництві бензину з нафти. Він утворюється шляхом змішування етанолу та ізобутану. ЕТБС настільки ж (або більш) вигідний з точки зору якості повітря, як і етанол. При цьому виробництво ЕТБС є технологічно простішим та потребує менших логістичних витрат. ЕТБС є замінником МТБС.
Етанол з целюлози чи лигноцелюлоза	має ті ж самі властивості, що й інші види етанолу. Однак в якості сировини може бути використана солома чи інший вид целюлози. Шляхом ферментації вона перетворюється в цукор, що може бути використаним для спиртового бродіння.
Гліцерин	побічний продукт процесу виробництва біодизеля, 0,1 т гліцерину виробляється під час виробництва 1 т біодизелю. Гліцерин використовується для технічних та фармацевтичних цілей, але також його можна використовувати в якості корму для великої рогатої худоби.
МАЕ	Міжнародне агентство з енергетики (англ. International Energy Agency). Це міжурядова організація з штаб-квартирою в Парижі, заснована Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) в 1974р. у відповідь на світову нафтову кризу. Метою МАЕ є попередження збоїв поставки нафти та бути джерелом інформації щодо міжнародних нафтових ринків та інших енергетичних секторів. http://www.iea.org/
Метанол	спирт, необхідний для виробництва біодизелю.
МТБС	Метил-трет-бутиловий ефір широко використовувався в якості добавки до палива, однак його виробництво знизилося внаслідок введення ряду заборон на використання МТБС. До кінця 2006р. більшість американських продавців бензину скоротили використання МТБС в якості окислювача і замінили його на ЕТБС.

15. Конкурентоспроможність різної сировини для виробництва біоенергії

Ця робота була написана у 2007р. з метою визначення та порівняння потенціалу різної сировини для виробництва біоенергії. Спочатку робота розглядає сільськогосподарську продукцію, що, як правило, використовується для виробництва таких видів біопалива як біоетанол та біодизель. Далі аналізуються можливості виробництва біоенергії з іншої сировини. У роботі зроблено висновок, що виробництво біодизелю з насіння рапсу як сировини буде суперечливим питанням в Україні у зв'язку з високими світовими цінами на насіння рапсу. Виробництво біодизелю в умовах високої вартості товару ніколи не було конкурентоспроможним без субсидій у минулому. Кращою альтернативою є вирощування насіння рапсу і виробництво рапсової олії та продаж її на світовому ринку. Виробництво біоетанолу з кукурудзи та цукрових буряків показало схожий результат із біодизелем. Виробництво біогазу із органічних відходів тваринництва для локального виробництва енергії і використання соломи та деревини для опалювальних систем, навпаки, могло б надати нові можливості для окремих сфер сільського господарства та покращити постачання енергії в сільську місцевість.

Ельке Лекемейер,
Департамент аграрної економіки, Університет Геттінген

Вступ

Відновлювальна енергетика пропонує цікаві можливості для українського сільського і лісового господарства. До того ж, енергетична безпека і використання біоенергії є актуальними питаннями. Ціни на викопне пальне зростають, і це провокує дискусії щодо зменшення залежності від імпортованої енергії. Але кожна країна має свої можливості й умови використання відновлювальних джерел енергії. Виробництво біопального є тільки одним із способів використання біомаси для виробництва енергії. Відновлювальні джерела енергії (ВДЕ) пропонують більше можливостей. У кожному випадку необхідно порівнювати ринкові ціни або альтернативну вартість сільськогосподарської продукції і сировини, що використовуються для виробництва відновлюваної енергії. Зрештою, саме вартість ВДЕ значною мірою визначає ціну біоенергії. Високі світові ціни на енергію і зростання попиту з боку харчової промисловості, виробництва кормів для тварин та енергетичної промисловості приводять до підвищення цін на таку сільськогосподарську продукцію, як пшениця, насіння соняшника, кукурудза. Наслідком цього є збільшення цін на сировину, що безпосередньо впливає на прибутковість виробництва енергії.

Сільськогосподарський сектор має значний потенціал постачання необхідної для виробництва біоенергії сировини. У найкращому випадку це може привести до зменшення викидів парникових газів (ПГ) і піде на користь якості ґрунту і води, а також сприятиме біорозмаїттю. Але в першу чергу саме економічна ефективність визначає, чи буде цей підхід реалізований, чи ні.

У цьому розділі ми розглянемо різні види сільськогосподарських культур та сільськогосподарську сировину і їхній техніко-економічний потенціал у якості ВДЕ. Особлива увага приділятиметься економічним витратам і вигодам, пов'язаним із виробництвом енергії з біомаси.

Культури, які можна використовувати для виробництва біопалива

У цій частині ми зосередимось на сільськогосподарській продукції, за допомогою якої можна виробляти таке біопальне, як біоетанол і біодизель. Через те, що відповідні ціни, технології та інституції зазнають швидких змін, існує потреба в динамічному підході до пошуку відповіді на запитання, скільки коштуватиме виробництво одного літра біопального. У цьому сенсі високі світові ціни на енергію і зростання попиту з боку харчової промисловості, виробництва кормів для тварин та енергетичної промисловості приводять до підвищення цін на таку сільськогосподарську

продукцію, як пшениця, насіння соняшника, кукурудза, що особливо впливає на прибутковість і конкурентоспроможність виробництва біоенергії.

Насіння рапсу

У Європі рапс культивується з початку XIX сторіччя. Були виведені ярі і озимі сорти. Хоча на ринку домінує озимий рапс, у багатьох регіонах також культивується ярий рапс. В Україні фермери вирощують і озимий, і ярий сорти, але частка озимого рапсу постійно зростає (з 63% до 82% за останні три роки). На загал, морозостійкі культури приносять вищі врожаї, ніж культури ярого типу. Тільки в разі надзвичайно суворої зими, що триває до пізньої весни, фермери, які вирощують ярий рапс, мають перевагу, бо рослини, що звикли рости взимку, страждають і не досягають своєї теоретичної врожайності. Інші умови, що впливають на зростання ярого рапсу, — це чинники, пов'язані з даною місцевістю, і місцеві природні умови періоду вегетації або порядок робіт у господарстві (напр., дефіцит часу на сівбу озимого рапсу в кінці літа, але достатній час для сівби навесні). Рапс є досить примхливою культурою. Для отримання високих врожаїв необхідно добре підготувати ґрунт під сівбу і мати високоякісне насіння, добрива і деякі пестициди. Для ротації культур рекомендовано культивувати рапс кожні 4—5 років. Важливою перевагою є позитивний вплив, який рапс здійснює на наступну культуру. В Україні з 2003р. територія, зайнята під посіви рапсу, швидко розширюється. З 2004 по 2006р. обсяг виробництва рапсу зріс більше, ніж удвічі, від 148 300 т до 647 100 т, як можна побачити на Рисунку 15.1.

Насіння рапсу як сільськогосподарський товар експортується на світовий ринок. Така тенденція до зростання виробництва й експорту рапсу викликана зростанням світового попиту на цю продукцію. ЄС стає особливо важливим ринком для рапсового насіння й олії у зв'язку зі зростанням обсягів виробництва біодизелю. На наступному Рисунку 15.2 показано глобальне зростання виробництва олійного насіння з 2001/2002рр.

Українським фермерам вигідна ця світова тенденція, що ґрунтується на зростанні попиту на біопаливо. У минулому на українському ринку олійного насіння домінував соняшник. Виробництво і власна переробка рапсового насіння і соєвих бобів останнім часом активно зростають. Що стосується сої, то це зростання зумовлене зростанням попиту з боку тваринництва, головним чином, у країнах Азії.

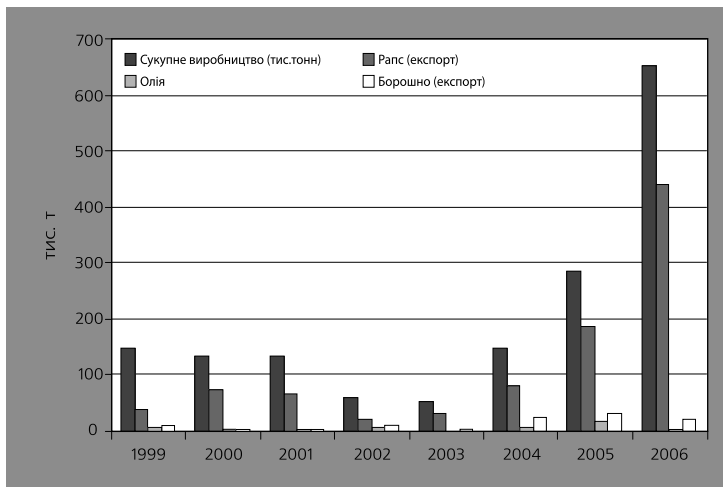


Рисунок 15.1
 Сукупне виробництво рапсу в Україні і частка рапсового насіння, рапсової олії і борошна (1999—2006рр.)
 Джерело: Міністерство аграрної політики України; офіційні розрахунки USDA.

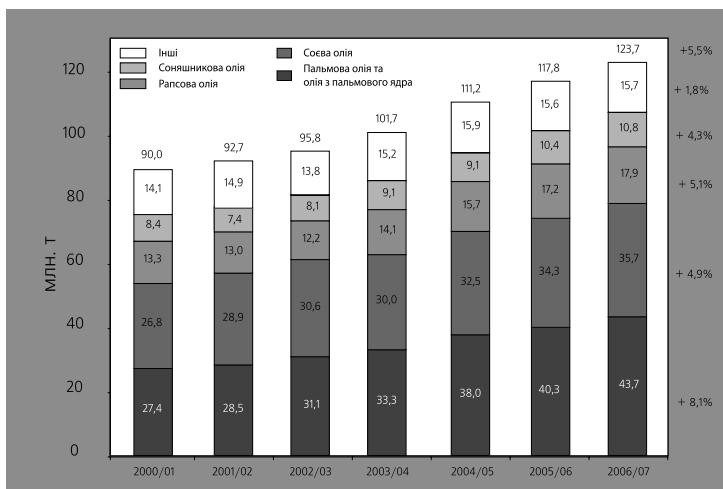


Рисунок 15.2
 Світове виробництво рослинної олії
 Джерело: USDA, Тоерфег, грудень 2006р.

Рисунок 15.3 демонструє, що ціна на експортоване з України (СРТ Україна) рапсове насіння йде слідом за світовою ринковою ціною (СІР Гамбург). Рі-

вень світової ціни вищий за ціну в Україні, але зменшення розриву між світовим і внутрішнім ринками вказує на зменшення операційних витрат в Україні, викликане значними іноземними і внутрішніми інвестиціями в ринкову інфраструктуру і обробку вантажів у портах.

У своєму детальному аналізі пані Лекемейєр (2007) робить висновок, що Україна може конкурувати з іншими країнами у сфері виробництва рапсу. За поточної вартості виробництва українські фермери отримують гарні прибутки від виробництва рапсу. Можна передбачити, що, рано чи пізно, національна переробна промисловість інвестуватиме в обладнання для переробки насіння рапсу з метою збільшити частку України в ланцюгу вартості. Але поки що залишається без відповіді питання, чи буде рапсова олія перероблятися на біодизель в Україні, чи вона буде експортуватись в інші країни.

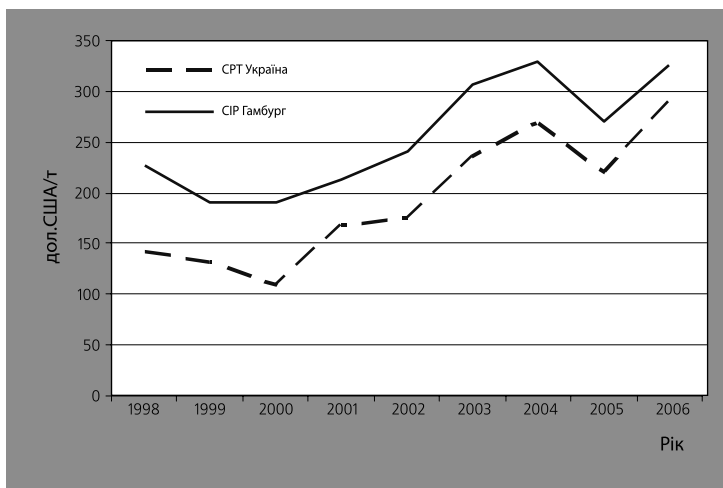


Рисунок 15.3

Ціни на рапсове насіння на світовому ринку і на експорт з України (1998—2005рр.)

Джерело: Державний комітет статистики України (2006); Lembke (2005).

За нинішнього співвідношення цін на енергію, товари і сировину виробництво біопалива в Україні не є прибутковим. Отже, кращою стратегією є експорт, а не переробка вирощеної в Україні продукції. Це дозволить Україні зберегти свою присутність на міжнародних ринках, поки цінове співвідношення суттєво не зміниться.

На Рисунку 15.4 представлені результати моделі обчислення інвестицій і оперативних витрат на виробництво біодизелю з метою визначення максимальної аукціонної ціни на рапсове насіння, яку б за ринкових умов заплатили заводи, що виробляють біодизель в Україні. Стає очевидним, що

«максимальна аукціонна ціна на рапсове насіння, яке використовується для виробництва біодизелю, з 2001р. постійно залишається значно нижчою за ринкову ціну.» (IER:2007).

Політичні рішення ЄС щодо використання біопалива справили інфляційний вплив на світові ринкові ціни на рапс. Стосовно цього є сумніви щодо конкурентоспроможності рапсу в якості сировини для біопалива в Україні, зважаючи на те, що виробництво біодизелю ніколи не було конкурентоспроможним без субсидій. Але українські фермери і виробники рослинної олії можуть отримати свою вигоду від співпраці з субсидованим сектором виробництва біодизелю в ЄС, збільшуючи експорт і таким чином отримуючи більші прибутки.

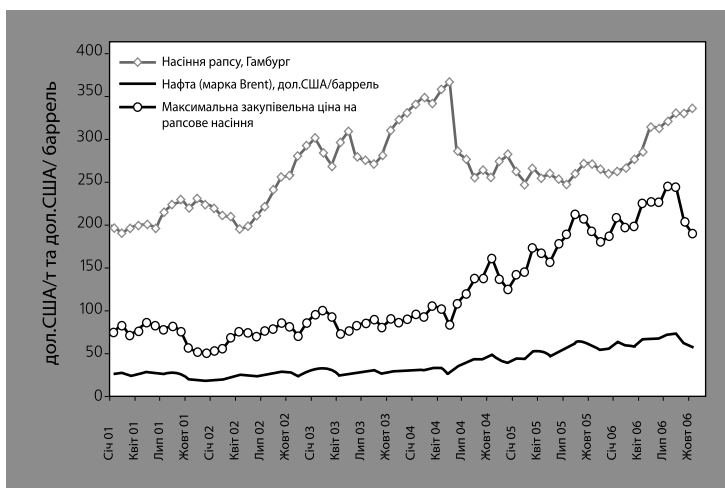


Рисунок 15.4

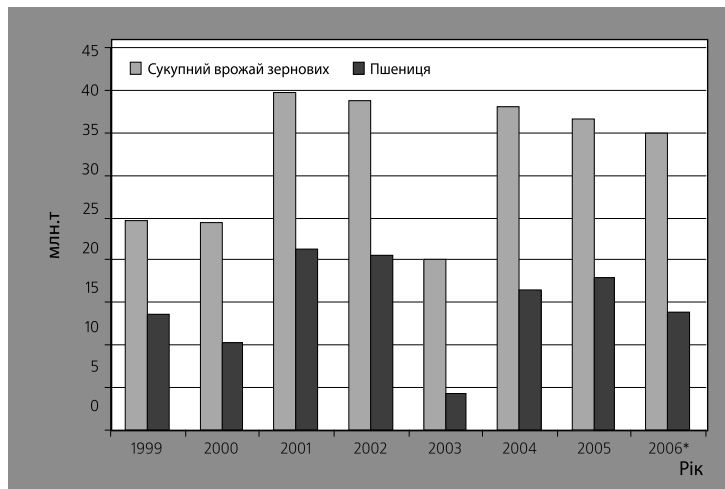
Ціна на сирю нафту, максимальна аукціонна ціна на рапсове насіння для виробництва біодизелю і ринкова ціна на рапсове насіння

Джерело: ІЕД (2007).

Зернові (пшениця та кукурудза)

На Рисунку 15.5 показано сукупне виробництво зернових і пшениці в Україні за останні 6 років. На українському ринку пшениця є найважливішою зерновою культурою.

Крива відображає результати виробництва з 1999 по 2006рр. Врожай минулого року був значно нижчий, ніж у попередні роки, через несприятливі погодні умови, які скоротили посівні площі і врожайність, але не настільки, як це було в 2003р. Ціни на пшеницю на світовому ринку з минулої осені демонструють тенденцію до зростання.



Рисунк 15.5

Збирання зернових і виробництво пшениці в Україні (млн. т)

Джерело: Власна інформація з використанням даних Агроперспективи (2007) і Укראгроконсалт (2006).

Таблиця 15.1

Обчислення максимальної аукціонної ціни на кукурудзу

2. Розрахунок максимальної аукціонної ціни на кукурудзу				
a	Ціна сирової нафти, дол.США/баррель	60		
b	Ціна бензину, дол.США/баррель	$78 = a * 1,3$		
c	Ціна бензину, дол.США/кубометр	$490,61 = b / 0,1589873$		
d	Максимальна ціна біоетанолу, дол.США/ кубометр	$323,80 = c * 0,66$		
e Виробничі витрати				
f	Капітальні витрати, дол.США/т	58,42		
g	Змінні витрати, дол.США/ кубометр	151,00		
h	Загальні виробничі витрати без вартості кукурудзи, дол.США/кубометр	$209,42 = f + g$		
i	Дохід від реалізації побічної продукції, дол.США/ кубометр	$64,00 = 0,8 * P \text{ DDGS}$		
j	Загальні виробничі витрати мінус дохід від побічної продукції, дол.США/ кубометр	$145,42 = h - i$		
k	Ціна на етанол мінус виробничі витрати, дол. США/ кубометр	$178,38 = d - j$		
l	Максимальна закупівельна ціна на кукурудзу, дол. США/т	$69,57 = k * 0,39$		
Ціни та коефіцієнти перетворення		Припущення		
	Ціни на нафту, дол. США\баррель	60	Вихід етанолу з кукурудзи, кубометр /т	0,390
	Ціни на нафту, дол. США\баррель	80	Енергоємність етанолу до бензину	0,660
			Випуск DDGS на кубометр етанолу	0,800

Джерело: ІЕД (2007).

Протягом року світові ціни на пшеницю і кукурудзу значно зросли внаслідок меншого врожаю в деяких регіонах світу, а також зростання попиту на корми (в основному в Азії) і попиту з боку виробників біоетанолу (головним чином у США).

За цих припущень максимальна аукціонна ціна кукурудзи становить 69 дол. США за т, що відносно небагато в порівнянні з фактичною світовою ціною на кукурудзу. Ціна сирової нафти здійснює найбільший вплив на максимальну аукціонну ціну, на що також вказує IER (2007). Зважаючи на поточну ціну сирової нафти, виробництво біоетанолу з кукурудзи не є вигідним. У наступному розділі ми обчислимо виробництво біоетанолу з бурякового цукру.

Цукор

Таблиця 15.2

Обчислення вартості виробництва біоетанолу з цукрового буряку

1. Припущення щодо капітальних витрат		Одиниця
Інвестиційні витрати на завод потужністю 200 000 кубометрів	90000000	дол.США
Вартість заводу в перерахунку на кубометр потужностей	450	дол.США/кубометр
Відсоткова ставка	6	%
Період амортизації (років)	10	рр.
Річні капітальні витрати на кубометр	57	дол.США/кубометр
2. Припущення щодо змінних витрат		
Витрати на енергоносії	67	дол.США/кубометр
Транспортні витрати, на кубометр етанолу	90,00	дол.США/кубометр
Інші витрати, на кубометр етанолу	37,50	дол.США/кубометр
Валові змінні витрати, на кубометр етанолу	194,50	дол.США/кубометр
3. Припущення щодо витрат на сировину		
Вартість цукру	118,00	дол.США/т
Вихід етанолу з тонни цукру	0,62	кубометр /т
Необхідна кількість цукру для виробництва 1 кубометру етанолу	1,62	т/кубометр
Побічна продукція	0,10	т/кубометр
Вартість цукру для виробництва 1 кубометр етанолу, дол. США	190,05	дол.США/кубометр
Дохід від продажу побічної продукції	140	дол.США/кубометр
4. Розрахунок загальних витрат, дол. США/куб.м		
Капітальні витрати	57,15	дол.США/кубометр
Змінні витрати	194,50	дол.США/кубометр
Вартість сировини	191,05	дол.США/кубометр
Дохід від продажу побічної продукції	13,72	дол.США/кубометр
5. Загальні витрати	428,98	дол.США/кубометр

Джерело: Власні розрахунки на основі даних, отриманих від ІЕД (2007), FNR (2006), Langwost (2002), DMN (2007) і Südzucker (2007).

Припускаючи, що Україна розглядає можливість виробництва етанолу з власного цукру, ми обчислюємо вартість цього виробництва.

Висока вартість виробництва вказує на те, що виробництво етанолу з власного цукру не вигідне. За нинішнього рівня цін сільськогосподарська сировина занадто дорога, щоб витратити її на виробництво біопального, яке не є конкурентоспроможним у порівнянні з викопним паливом за нинішніх ринкових цін.

Обчислення починається з капітальних витрат. Ми припустили досить оптимістичні витрати на рівні 90 млн. дол. США за умови річної потужності виробництва 200 000 кубометрів етанолу. До операційних витрат включені витрати на енергію, транспорт та інші (напр., ензими, що використовуються для ферментації). Транспортні витрати на цукровий буряк вищі через нижчу врожайність, порівняно з пшеницею, для виробництва біоетанолу. Вартість сировини відображає ціну на цукор (118 дол. США/т), обчислену на основі даних Лондонської міжнародної фінансової ф'ючерсної та опціонної біржі й цін на цукор в Україні. Вартість перетворення зменшена через розміри заводу і технічні можливості використовувати цукровий буряк замість пшениці. Вигода від побічної продукції оцінена більш песимістично. Вінасса (ферментована меласса) має у своєму складі такі поживні речовини, як азот, фосфат, поташ і цукрозу. У концентрованому вигляді її можна застосовувати як добриво на полях або в очищеному вигляді як кормову добавку в тваринництві. Ринкова ціна вінасси становить біля 140 дол. США/т. Вінасса — це єдиний побічний продукт, вигода від якого припущена в цьому обчисленні. Є й інші побічні продукти, які можна взяти до уваги, такі, як жом цукрового буряку. Жом цукрового буряку є побічним продуктом, багатим на вуглеводні, який виробляє харчова цукрова промисловість, тому це скоріше побічний продукт цукрового виробництва, а не виробництва етанолу. Тому ми й не відносили до вигоди від побічної продукції жом цукрового буряку, який часто використовують в кормовому виробництві.

За цих припущень вартість виробництва біоетанолу з цукрового буряку в Україні становитиме 428 дол. США/кубометр, що не вигідно в порівнянні з викопним паливом. Якщо взяти порівняння міжнародного масштабу, на наступному рисунку можна побачити, що обчислена вартість виробництва у 428 дол. США/кубометр більш ефективна, ніж така ж вартість в Європейському Союзі, але не конкурентоспроможна з низькою вартістю виробництва в Бразилії, яка як сировину використовує цукрову тростину. Цукрова тростина — це багаторічна тропічна культура і тому дешевша за цукрові буряки, які необхідно саджати кожного року.

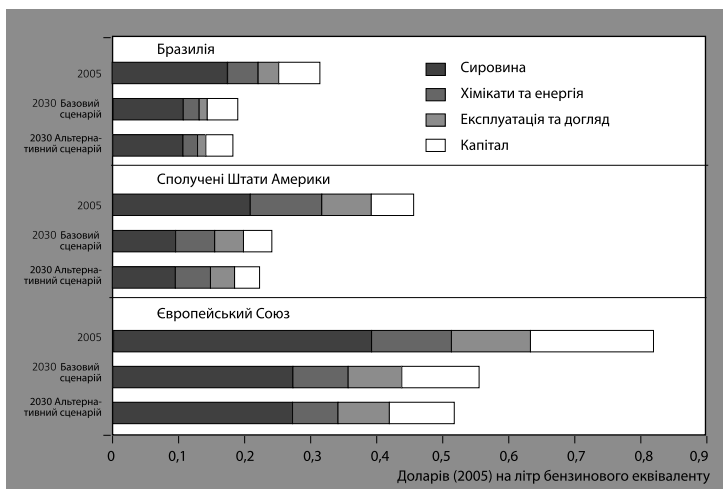


Рисунок 15.6

Вартість виробництва етанолу в Бразилії, Європейському Союзі і Сполучених Штатах

Джерело: Вартість включає в себе поточні рівні субсидіювання культур і виробництва етанолу¹⁸³ (ОЕСД 2006).

Завдяки комбінації кліматичних умов, ґрунтів і відносно низької вартості робочої сили й землі Бразилія нині виробляє найдешевшу у світі цукрову тростину і, відповідно, етанол. Можна побачити, що виробництво етанолу в Бразилії є найдешевшим у світі (Рисунок 15.5). Це підкреслює важливість вартості сировини, що використовується для виробництва біопалива. Цукровий буряк і зернові продаються за високими цінами на світових ринках харчової продукції. Тому вони занадто дорого коштують, щоб їх було вигідно використовувати як сировину для біоетанолу. У 2005р. біля 50% переробленої цукрової тростини в Бразилії було використано для виробництва біоетанолу, якого було вироблено 8,2 млн. т — на 51% більше, ніж у 2000р.

Потенціал сировини другого покоління

Важливим способом збільшити продуктивність виробництва біопального є використання всієї рослини замість переробки тільки деяких її частин. Це друге покоління біопалива. Це означає переробку деревно-целюлозної біомаси на біопаливо. Такий процес газифікації сировини забезпечує вироблення синтетичного газу (так званого «сингазу») — суміші окису вуглецю, водню та інших сполук. Сингаз потім можна перетворити на дизпаливо (за допомогою синтезу Фішера-Тропша), метанол, або діметил

¹⁸³ Більш детальну інформацію щодо різних припущень про посилення і сценарії альтернативної політики дивіться у «Світовому енергетичному огляді» ОЕСР за 2006р.

ефір, — газоподібне пальне, подібне до пропану. Як альтернативу водень можна відокремити і використовувати, як пальне. Нині основна зацікавленість існує у виробництві біодизелю на основі синтезу Фішера-Тропша (дизпаливо ФТ). Через високі витрати, у порівнянні зі звичайними технологіями, комерційне виробництво біопалива на основі газифікації поки ще не організовано. Але ведуться значні науково-дослідні роботи зі створення комерційно вигідних процесів. Для досягнення економії масштабу виробництва, вірогідно, вимагатиме створення дуже великих підприємств. Це, у свою чергу, потребуватиме розвинутих логістичних систем збирання й транспортування сировинної біомаси (Hamelinck and Faaij, 2005). У Німеччині вже побудовані демонстраційні підприємства. Поточна вартість виробництва дизпалива ФТ із біомаси становить біля 0,90 дол. США за літр на основі сировини з деревинної біомаси за ціною 3,6 дол. США за ГДж. У довгостроковій перспективі собівартість виробництва може знизитись до 0,70—0,80 дол. США за літр (IEA, 2006).

Інші відновлювальні джерела виробництва біоенергії

Сільське і лісове господарство пропонує й інші джерела виробництва біоенергії. Деякі з них досить дешеві і тому варті розгляду. Очевидно, що біопаливо не у кожному випадку є найбільш ефективним способом використання сільськогосподарської продукції як відновлювального джерела енергії (ВДЕ). Застосування ВДЕ (власного виробництва або імпортованого), очевидно, може покращити енергетичну безпеку України, але виникає запитання: «Якими будуть економічні витрати?» Можна побачити, що витрати на виробництво біодизелю й біоетанолу відносно високі внаслідок існування альтернативного, більш вигідного використання сировини для продажу на світових ринках харчової продукції. Тому варто розглянути сировину, яка може бути доступною в Україні за нижчою ціною. Це можуть бути відходи рослинництва, як, наприклад, солома, гній або комунальні відходи, які використовуються для виробництва біогазу, а також деревина.

Солома

Після збирання врожаю солома залишається на полях, якщо вона не використовується в тваринництві. З метою збереження гумусу солому часто заорюють в полі, але при добре спланованому обігу культур це не обов'язково робити кожного року. Надлишки соломи різних культур різні. Середня енергетична місткість соломи як ВДЕ становить 4—4,5 кВт-год./кг. Солому можна використовувати на фермах як пальне для невеликих бойлерів та в установках ДН, що працюють на соломі. Обсяг доступної для виробництва енергії соломи можна вирахувати на основі поточних об-

сягів виробництва в рослинництві (напр., у середньому за чотири роки виробництво зернових в Україні займає 12,8 млн. га). Припускаючи, що врожайність у середньому невисока, зібрана біомаса може становити біля 23 ГДж/га (напр., у Німеччині ми розраховуємо на більш високу врожайність і більш інтенсивне виробництво зернових, що дозволяє отримувати 70 ГДж/га енергії з польової соломи). Якщо всю солому в Україні використовувати для виробництва енергії, щорічно можна отримувати 300 ПДж або 7,2 млн. т. Цей обрахунок є першим кроком до розуміння енергетичного потенціалу України, що не використовується. Жовмір та Железна (2005) доповнили цей обрахунок інформацією про поточні обсяги використання соломи в тваринництві. Вони дійшли висновку, що навіть якщо у тваринництві використовуватиметься певна кількість соломи, для енергетичних потреб залишатиметься 2,5—4 млн. т. Це «обережний» висновок, бо, зважаючи на стан справ у сільськогосподарському секторі, виробництво зернових стає все більш інтенсивним, і кількість залишкової соломи зростатиме зі зростанням врожайності зернових.

Таблиця 15.3

Ціна гумусу й азоту, що утримується в соломі

Ціна гумусу і азоту, що утримується в соломі:		
Вартість гумусу	3,68	дол.США/т соломи
Вартість азоту, фосфату та ін.	7,36	дол.США /т соломи
Сума	11,04	дол.США /т соломи
Врожайність соломи	1,90	т/га
Вартість/га	20,98	дол.США /га

Джерело: Власні розрахунки на основі даних ІЄД (2006) і КТВЛ (2005) (2006).

Виробництво тепла із соломи є економічно вигідним через відносно невелику вартість соломи. Вартість зернових, як культури для переробки, становить біля 13 дол. США/т для українських виробників. За умови урожайності біля 3 т/га вартість на га становитиме 39 дол. США/га пшениці. Для соломи ми можемо припустити врожайність 1,9 т/га, де ми можемо обрахувати вміст азоту, фосфату, калію, магнію та інших речовин. Можна розраховувати на приблизно 20 дол. США/га вартості балансу гумусу і добрива в полі. Наприклад, господарство продає солому як пальне на теплову станцію. Мінімальна ціна такої соломи становитиме 11 дол. США/т, бо це вартість, яка відповідає вмісту гумусу і азоту.

Ціни на солому як на сировину для опалення, які можна взяти до уваги, можна обрахувати в порівнянні з мазутом або газом. Калорійність соломи (4,7 кВт-годин/кг) майже на 50% нижча за калорійність мазуту (10 кВт-годин /кг).

Ціна на мазут, яку сплачують споживачі, залежить від вартості сирової нафти.

Гуртові торгівці і дилери остаточно визначають споживчу ціну, додаючи вартість виробництва продукції, вартість маркетингу і дистрибуції, а також прибутки (інколи збитки) нафтопереробних підприємств. Фактична ціна мазуту становить біля 50 євро/100л. Conseur (2006) проаналізував вартість опалення в Німеччині на основі різних паливних матеріалів, таких як газ, мазут, дерев'яні гранули чи солома. Ця база даних не збігається в деталях з українською базою даних, але її можна використовувати як приклад цінових тенденцій.

Таблиця 15.4

Порівняння різної сировини для виробництва тепла

Сировина	Ціна	Споживання енергії	Ступінь ефективності
Мазут	81,9 центів/л	9,8 кВт-годин /л	90 %
Газ	67,6 центів/кубометр	9,2 кВт-годин / куб.м	95 %
Дерев'яні гранули	261,3 дол.США/т	4,9 кВт-годин /кг	90 %
Солом'яні гранули	195 дол.США/т	4,5 кВт-годин /кг	90 %

Джерело: На основі даних Conseur¹⁸⁴ (2006).

Як видно з Таблиці 15.4, ціна солом'яних гранул нижча за інші види сировини. Це означає, що фермери можуть отримувати прибуток від продажу соломи тепловим підприємствам, а споживачі в Україні — в основному в сільській місцевості — користуватимуться дешевшим опаленням.

Гній, відстій і комунальні відходи для виробництва біогазу

Виробництво енергії на біогазових заводах є одним з найгнучкіших способів вироблення енергії на невеликих підприємствах для окремих домогосподарств та сіл або на сучасних великих підприємствах, які постачають енергію тисячам людей. Уже існують сучасні технології виробництва біогазу, і вартість інвестицій скорочується. Виробництво біогазу є природним і, по суті, біологічним процесом, у якому беруть участь різні типи бактерій.

У Європі побудовано велику кількість підприємств різного масштабу, але більшість із них використовують сільськогосподарську сировину, таку, як кукурудза або силос (наприклад, житній або тритікале). Це відносно коштовний спосіб вироблення відновлювальної енергії, бо цикл виробництва сировини та її альтернативна вартість дають можливість продавати її за вищу ціну на ринках харчової продукції.

В інших країнах, наприклад, у Китаї, відходи сільськогосподарського виробництва (наприклад, гній, солома, жом цукрового буряку, каналізацій-

¹⁸⁴ Усі обчислення ґрунтуються на німецькій базі даних і досвіді.

ний відстій, органічні відходи) використовуються для виробництва біогазу. Дані щодо потенціалу і прогнозів треба тлумачити обережно, бо вони можуть суттєво відрізнятись залежно від різних припущень. Для гною часто користуються даними про кількість голів худоби. Кількість гною від домогосподарств можна обчислити на основі досвіду багатьох інших країн. Кількість гною, що виробляється тваринами, залежить від кількості і типу кормів. Для більшості країн існують узагальнені дані. Ми намагаємося створити певне уявлення про потенціал, який мають українські тваринницькі господарства.

За нашими власними підрахунками, які ґрунтуються на національному поголів'ї великої рогатої худоби і свиней, що становить приблизно 9 і 8 млн. тварин відповідно, можна зробити висновок про те, що Україна, за дуже обережними підрахунками, може виробляти з гною 8,4 млрд. кубометрів на рік, що потенційно означає 137,3 ПДж енергії.

Ці дані показують, що найбільший потенціал недорогого виробництва біогазу має гній, зв'язаний із сільськогосподарською діяльністю. Серед іншої потенційної сировини:

- ✓ відстій після механічного і біологічного очищення стічних вод (відстій після хімічного очищення стічних вод часто має низький потенціал виробництва біогазу);
- ✓ органічні відходи домогосподарств;
- ✓ органічні промислові відходи, що розкладаються біологічно, у тому числі, з боєнь і харчових підприємств.

Відтак, сільське господарство може забезпечити тваринним гноєм, а відстій, що з'являється в кінці процесу виробництва, можна використовувати як добрива. Рідкий гній худоби має для фермерів високу цінність, бо містить у собі азот. Один кубометр рідкого гною перетворюється в середньому на 4 кг N, що відповідає 2,4 дол. США на основі вмісту азоту. Але в процесі газифікації фермери не втрачають азот, отже, зрештою, вироблятиметься енергія, а рідкий гній залишатиметься цінним добривом.

Прибутковість виробництва біогазу залежить від значних інвестиційних коштів, деяких операційних витрат і видатків на обслуговування в основному безкоштовної сировини (напр., гною і відходів) та доходів від продажу біогазу, електричної або теплової енергії. Можна додати іншу вартість, таку як вартість відстою, який можна використовувати в якості добрива на полях.

Відновлювальні джерела енергії можуть значною мірою заступити викопне паливо. Викиди CO₂ і метану зменшуються і роблять ці ВДЕ приваб-

ливими для інвестування в спільне впровадження. Досвід багатьох років вказує на те, що проблеми із запахом і гігієною, зв'язані з відстоєм і гноем, уже зменшені. З економічної точки зору вигода полягає у тому, що виробляються відновлювальна енергія і побічні продукти в формі рідкого добрива та кондиціонера ґрунту.

Деревина: використання відходів і розведення дерев, що швидко зростають

Нарешті ми представляємо потенціал лісового господарства. На лісопильнях, паперових фабриках і в деревообробній промисловості залишаються відходи, які можна використовувати для вироблення енергії. На лісопильнях це головним чином кора і тирса. Целюлозно-паперові підприємства залишають відходи у вигляді чорних і сульфатних розчинів та відходи кори і деревини. Лісопильні продукують краї, тріски, тирсу, кору та інші відходи, які є дешевим ВДЕ. Деякі з цих відходів можна використовувати для вироблення целюлози або деревно-тирсових плит чи прес-картону. Відходи у формі великих шматків можуть перетворюватись на деревинну тріску, яка спалюється в бойлерах, а тирса може спалюватись у спеціальних печах чи пресуватись у гранули або брикети для спалювання в невеликих побутових печах, як це вже робиться в багатьох будинках. Часто деревопереробна промисловість використовує власні відходи з метою отримання енергії для опалення, вироблення пару й електроенергії.

Поряд із вирощуванням відходів деревини в цілях отримання енергії лісове господарство має й інші можливості. Можна вирощувати на плантаціях дерева, що швидко ростуть. Швеція вже дуже активно це робить з тополями і вербою. За умови середньої врожайності у 10 т/га сухої деревини щорічно можна збирати 500 тис. т біомаси. Як добрива для цих плантацій можна застосовувати відстій із водоочисних споруд. Вивченням цих питань останнім часом зайнялися й інші країни, напр., Литва.

Шведський досвід демонструє, що ці рослини не виснажують ґрунт, бо зберігають у ньому азот. Як довели експерименти Block (2004), для збирання врожаю підходить звичайна сільськогосподарська техніка і обладнання.

Деревина, а особливо відходи від лісопилень, які ще не достатньо широко використовуються, мають великий потенціал використання як відновлювального недорогого джерела енергії в українських домогосподарствах або на підприємствах. Вартість використання деревини для виробництва енергії є низькою в порівнянні з викопною сировиною, такою, як мазут чи газ. Завдяки високій енергетичній ефективності деревина має реальний потенціал у сільських регіонах України.

Стратегічні варіанти відновлювальних джерел енергії в Україні

Таблиця 15.5

Валовий видобуток енергії на 1 га

		Біодизель (рапс)	Біоетанол (цукровий буряк)	Біоетанол (кукурудза)	Біоетанол* (цукрова тростина)	БТЛ (BtL)	Біогаз (кукурудза)
Паливний еквівалент		0,91	0,65	0,65	0,65	0,97	1,40
Тепловіддача	МДж/л	33,1	21,2	21,2	21,17	33,45	50
Біомаса	т/га	3	35	4,1	73,8	15 t atro	45
Біопаливо	л/т біомаси	401,5	65,1	240,4	88,0	269,0	79 кг/т
Біопаливо	л/га	1204,4	2280,2	985,7	6494,3	4028,0	3555 кг/га
Паливний еквівалент/га		1096,0	1482,1	640,7	4221,3	3907,0	4977
Валовий вихід пального	ГДж/га	39,9	48,3	20,9	137,5	135	178

Джерело: Власні обрахунки на основі даних FNR і MEA.

Примітка: * Біоетанол, що виробляється в Бразилії.

Виробництво біопалива та біоенергії має очевидні переваги для сільського господарства та сільських місцевостей. Але необхідно також вказати і на деякі недоліки. Підрахунки демонструють важливість конкурентоспроможності вироблення енергії з відновлювальних джерел. У Таблиці 15.5 порівнюється валовий видобуток енергії на 1 га з використанням різних типів біопалива.

Можна зробити висновок, що валова продуктивність виробництва біоетанолу з кукурудзи відносно низька. Біоетанол з цукрового буряку дає вищу продуктивність, ніж біоетанол з рапсу, але найвищу валову продуктивність на гектар дає виробництво біогазу з кукурудзи. Сучасні дискусії щодо того, для чого використовувати рілля — для виробництва харчової продукції чи енергії — демонструють важливість валової продуктивності енергії на гектар. Україна мусить зважати не тільки на вартість виробництва, але й на те, як найефективніше використовувати рілля для виробництва як харчової продукції, так і енергії.

На Рисунок 15.7 порівняно валову енергетичну продуктивність різних джерел. Ця продуктивність і пов'язана з нею вартість виробництва в основному визначають конкурентоспроможність різної сировини для виробництва енергії.

Доцільність виробництва біодизелю в Україні на основі рапсу викликає сумнів через високу ринкову ціну рапсу на світових ринках. Виробництво біодизелю в порівнянні з високою товарною вартістю сировини ніколи в

минулому не було вигідне без субсидій. Кращим варіантом буде продаж виробленого насіння рапсу і рапсової олії на світових ринках.

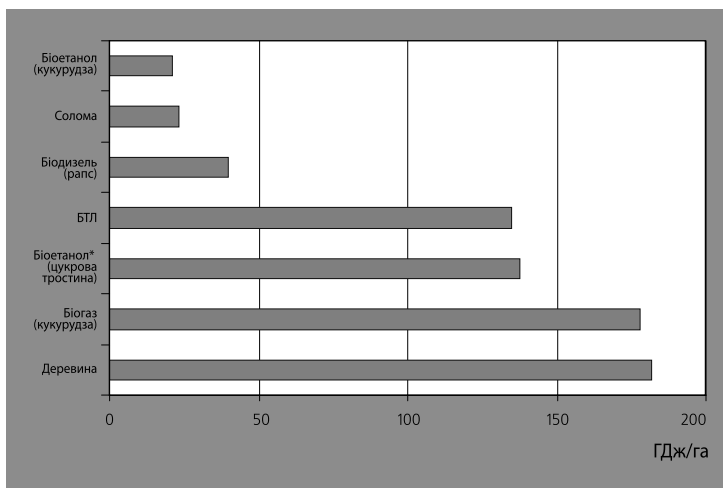


Рисунок 15.7

Валова енергетична продуктивність різних джерел

Джерело: Власні розрахунки.

Примітка: * Біоетанол, що виробляється в Бразилії.

Виробництво біоетанолу з кукурудзи веде до подібних же результатів. Зерно добре продається за високими світовими цінами і навіть на найсучасніших підприємствах у ситуації нинішнього цінового співвідношення біоетанол із пшениці або кукурудзи можна виробляти тільки за умови субсидіювання. Відтак, з економічної точки зору краще виробляти кукурудзу і пшеницю для продажу на світових ринках.

Висока вартість виробництва біоетанолу з власного цукрового буряку чітко вказує на те, що за нинішнього рівня цін сільськогосподарська сировина коштує занадто дорого, тому виробництво етанолу не вигідне. Цукрова тростина є дешевшою сировиною, а тому і більш конкурентоспроможною.

Виробництво біогазу з органічних відходів тваринництва може надати нові можливості для деяких сільськогосподарських підприємств і сільських територій. Місцеве виробництво біогазу допоможе покращити забезпечення енергією віддалених районів, у яких імпортована енергія особливо дорого коштує.

Використання соломи для опалення є дешевшим за використання сільськогосподарської сировини, яку можна продавати за високою ціною на

ринках харчових продуктів. Солома є у більшості регіонів України за низької собівартості, тому вона добре підходить для індивідуальних систем вироблення енергії.

Деревина, що швидко зростає і вирощується на спеціальних ділянках, а також відходи деревини від обробної промисловості, які все ще не достатньо широко використовуються, мають великий потенціал застосування задля отримання дешевої відновлювальної енергії в українських домогосподарствах або на підприємствах. Завдяки високій тепловіддачі деревина пропонує реальні можливості для сільських місцевостей в Україні.

Література

Block, A. (2004): Göttinger Maishäcksler Tritucap und Forstmulcher — Nicht brennende Flächen-vorbereitung am Beispiel der Zona Bragantina, Nord-Ost-Amazonien, Brasilien. Dissertation ange-fertigt an der Georg-August Universität Göttingen.

Conseur, M. (2006). Ökonomische Analyse einer Anlage zur Herstellung von Halmgutpellets für die energetische Nutzung in Verbrennungsanlagen und in einer BtL-Produktionsanlage. Diplomarbeit Hochschule Brandenburg.

DMH (2007): Deutsche Melasse Handelsgesellschaft — Marktberichte 2005—2007.

FAO and EBRD (2005). Ukraine: Review of the Sunflower Oil Sector: 2004 Update and Mid-Term Strategy.

FNR (2006). Biokraftstoffe, eine vergleichende Analyse.

FNR (2005). Basisdaten Biokraftstoffe, Stand Januar 2005

KTBL (2005): Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft: Faustzahlen für die Land-wirtschaft, 2005, 13. Auflage.

KTBL (2006): Kuratorium für Technik und Bauwesen in der Landwirtschaft und Leibniz-Institut für Agrartechnik Potsdam: Energiepflanzen — Daten für die Planung des Energiepflanzenanbaus.

Lakemeyer, E. (2007). Die Produktion von Biokraftstoffen und insbesondere Biodiesel in der Ukraine und die Entwicklung des Rapsmarktes — eine Betrachtung mit Hilfe der Policy Analysis Matrix. Dis-sertation angefertigt an der Georg-August Universität Göttingen.

Lembke (2007). Kurzanalyse zur Entwicklung der Rapsanbaufläche in der Ukraine sowie in einigen ausgewählten mittel- und osteuropäischen Staaten von 1994-2004 und prognostizierte Auswirkungen auf den Rapsanbau bei Einführung einer Rapsexportsteuer.

OECD (2006) = World energy outlook 2006.

PS&D (2006). PSD online — USDA Foreign Agricultural Service: Production, Supply & Distribution. <http://fas.usda.gov/psd/psdselection.asp>

State Statistics Committee of Ukraine (2006). <http://ukrstat.gov.ua>

Zhovmir, M. and Zhelyezna, T. (2005). Reduction of Greenhouse Gas Emission through straw usage for energy production. Presented at the «International Conference JI Projects in Ukraine «Climate Change and Business», 3.-5.10.2005, Kiew, Ukraine.

ІЕД (2005): Кун А. та Нів'євський О. Оцінка податку на експорт насіння соняшнику в Україні. Наукові матеріали ІЕД 29, Київ.

ІЕД (2006): фон Крамон-Таубадель Ш. та Е. Лейкмейер. Політика України щодо відновлюваних джерел енергії. Консультативна робота ІЕД V6, Київ.

ІЕД (2006а): Гелетуа Г. Огляд відновлюваних джерел енергії в сільському та лісовому господарстві України. Консультативна робота ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP6, Київ.

ІЕД (2006b): фон Крамон-Таубадель Ш. та М. Райзер Квоти на експорт зерна в Україні: недіючі, неефективні та непрозорі. Консультативна робота ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP10, Київ.

ІЕД (2006с). Нів'євський О. та Штрубенхофф Х. Реструктуризація цукрового комплексу України. Наукові матеріали ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgWP1, Київ.

ІЕД (2007). Бум на світовому ринку біопалива — як цим може скористатися Україна? Консультативна робота ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP7, Київ.

16. Скорочення викидів парникових газів у сільському господарстві

Ця робота написана наприкінці 2007р. для того, щоб визначити потенціал проекту спільного впровадження (СП) вимог Кіотського протоколу в сільському господарстві в Україні. У роботі розглянуто два приклади: перший — інвестиція в котел, що працює на біомасі (спалювання лушпиння насіння соняшнику), та ТЕЦ у великому фінансово стійкому агропромисловому холдингу, який займається виробництвом харчової олії. Другий приклад — котел, що працює на біомасі (спалювання соломи) на середньому сільськогосподарському підприємстві, що надає послуги з тепlopостачання сусідньому селу. Аналіз показав, що найбільшою перешкодою на шляху реалізації проектів зі скорочення викидів в Україні є нестача фінансових коштів потенційних власників проектів та обмежений розмір аграрних проектів. У роботі надані рекомендації для забезпечення можливостей застосування механізму фінансування схеми зелених інвестицій (СЗІ) та вдосконалення рамкових умов на загальнодержавному рівні.

Анна Леман,
Перша група з питань клімату (The Carbon Credit Company)

Тетяна Железна,
Науково-технічний центр «Біомаса»

Олександр Філоненко
Постійна резиденція Світового банку, Україна

Вступ

Набуття чинності Кіотським протоколом у лютому 2005р. та початок дії механізму спільного впровадження (СВ) у січні 2008р. породжують очікування та надії щодо збільшення інвестиції у виробництво енергії з відновлювальних джерел у багатьох країнах. Нещодавно створені вуглецеві ринки є одним із інструментів підвищення вартості суспільного блага шляхом обмеження його використання для промислових країн. Потенційно сільське господарство може забезпечити отримання глобальним суспільством численних екологічних вигод, зокрема, за рахунок захисту ґрунтів та водних запасів, збереження ландшафтної та культурної спадщини та іншого. Сільське господарство відіграє ключову роль у зменшенні впливу зміни клімату, зокрема завдяки заходам, що запобігають виникненню пустель, створенню стійких до засухи видів, забезпеченню сталого виробництва продуктів харчування тощо. У той же час, вплив сільського господарства на скорочення викидів парникових газів (ПГ) у рамках Кіотського протоколу на сьогодні є обмеженим. Незважаючи на величезний потенціал використання залишків сільськогосподарської продукції та первинних продуктів для виробництва енергії та уникнення викидів від звалищ органічних відходів, на сьогодні у всьому світі частка скорочення викидів за рахунок сільськогосподарської галузі складає лише 3%.

В Україні сільське господарство та харчова промисловість є важливими галузями, їхні можливості на міжнародних товарних ринках зростають через збільшення попиту на продукти харчування, корм для худоби та відновлювальну енергію. У той же час, залежність України від викопних джерел енергії спонукає до пошуку нових концепцій енергопостачання. Таким чином, децентралізоване виробництво енергії та енергозбереження є найбільш пріоритетними питаннями порядку денного. Тому можна очікувати, що реалізація Кіотського протоколу забезпечить створення сприятливих умов для різкого зростання виробництва біоенергії із залишків сільськогосподарського виробництва в Україні. Незважаючи на вищесказане, серед 74 українських інвестиційних проектів, запропонованих як проекти СВ, поки що лише два мають відношення до сільського господарства.

Згідно з національними вимогами прийнятності, для того, щоб проект підпадав під категорію проектів СВ, скорочення викидів еквівалента CO₂ має складати щонайменше 20 000 т CO₂e. На загальнодержавному рівні існує величезний технічний потенціал скорочення викидів у сільськогосподарській галузі, але проекти є невеликими за обсягами та розпорощеними. Тому витрати на ділові операції в рамках проектів СВ зі скорочення викидів у сільськогосподарській галузі вважаються занадто високими. У результаті, такі проекти стають менш конкурентоспроможними в порівнянні

з проектами скорочення викидів в інших галузях. Тому на додачу до механізму СВ у роботі також розглядається інша схема фінансування, яка офіційно не має відношення до Кіотського протоколу, але яка розвивається в рамках дискусії щодо продажу одиниць скорочення викидів, що належать державі, а саме: схема зелених інвестицій (СЗІ).

Спочатку в роботі проводиться аналіз технічного потенціалу проектів скорочення викидів в Україні та у Східній Європі та розглядаються проекти за механізмом СВ, що перебувають на етапі підготовки, класифіковані за видами технології. Потім ми вносимо деяку ясність щодо вуглецевих ринків у рамках Кіотського протоколу та конкурентних недоліків проектів скорочення викидів у сільськогосподарській галузі. У третій частині ми більш детально розглядаємо характеристики проектів скорочення викидів у сільському господарстві та розглядаємо приклади двох проектів (один СВ та один СЗІ), які мають хорошу потенційну можливість поширення в Україні. В останній частині роботи розглянуто основні перешкоди та запропоновано заходи, спрямовані на усунення цих перешкод.

Ця робота має на меті обговорення нагальних питань та можливих варіантів їх вирішення, а не надання готових рішень.

Проекти скорочення викидів ПГ в Україні та Європі

Джерела викидів ПГ

Для ілюстрації потенційного виграшу від здійснення проектів скорочення викидів у сільському господарстві з точки зору скорочення викидів на загальнонаціональному рівні необхідно розглянути основні джерела викидів. Розподіл викидів між різними видами джерел в Україні відображає тенденцію в країнах-членах ЄС.

З Таблиці 16.1 видно, що дві третини всіх викидів ПГ в Україні та ЄС—27 припадає на виробництво енергії. У 1990р. сільське господарство посідало третє місце з майже 11% загального обсягу викидів після промислового виробництва, на яке припадало трохи більше 13%. У контексті ЄС викиди від сільськогосподарського сектору перевищують викиди від промислових процесів. Українські дані таку тенденцію не відображають. Навпаки, тепер частка викидів промислового сектору в загальнонаціональному обсязі викидів складає 22%, у той час як частка сільського господарства скоротилась до 7,35%. Такі зміни слід розглядати в світлі різкого скорочення загального обсягу викидів в Україні, більше, ніж на 50% з 925 млн. т CO₂e у 1990р. до 413 млн. т CO₂e у 2004р. Таке скорочення є результатом економічного спаду та руйнування промислового виробництва в Україні, що позначилось як на сільському господарстві, так і на промисловості.

Таблиця 16.1*Джерела викидів ПГ*

Сектор	Викиди ПГ в Україні				Викиди ПГ у ЄС-27			
	1990		2004		1990		2005	
	млн. т CO ₂ e	% викидів у країні	млн. т CO ₂ e	% викидів у країні	млн. т CO ₂ e	% викидів у ЄС	млн. т CO ₂ e	% викидів у ЄС
Енергетика	687,6	74,30%	282,5	68,32%	4320	76,84%	4,131	79,78%
Промислові процеси	128,1	13,84%	91,4	22,1%	475	8,45%	412	7,96%
Застосування розчинників та інших речовин	0,4	0,04%	0,3	0,07%	13	0,23%	10	0,19%
Сільське господарство	101,4	10,96%	30,4	7,35%	595	10,58%	476	9,19%
Відходи	7,9	0,85%	8,9	2,15%	219	3,9%	149	2,88%
Інше	0	0%	0	0%	0	0%	0	0%
ВСЬОГО	925,4	100%	413,5	100%	5622	100%	5178	100%

Джерело: Національний звіт про кадастр викидів та поглинання ПГ в Україні 1990—2004рр..

Потенціал скорочення викидів парникових газів

Згідно з даними загальнонаціональних кадастрів викидів ПГ та експертними оцінками теоретичний річний потенціал скорочення викидів в Україні складає 170 млн. т CO₂e/рік (Таблиця 16.2). Найбільшу частку (39%) можна отримати за рахунок використання біомаси для виробництва тепла (58 млн. т CO₂e/рік), у той час як потенціал для виробництва електроенергії є відносно малим.

З Таблиці 16.2 видно, що за потенціалом скорочення викидів ПГ уникнення викидів метану з вугільних шахт посідає друге місце (28 млн. т CO₂e/рік), за ним ідуть заходи з енергоефективності в промисловості (теплоелектроцентральною), які потенційно можуть забезпечити зменшення на 20 млн. т CO₂e/рік. Через відсутність даних у Таблиці 16.2 немає показників щодо потенційного скорочення викидів за рахунок уникнення викидів метану в сільському господарстві (наприклад, удосконалення поводження з гноєм та уникнення /вдосконалення звалищ органічних відходів). Таким чином, очікується, що з урахуванням потенційного впливу викидів метану на глобальне потепління загальний потенціал сільського господарства буде більш високим (див. Таблицю 16.4).

Таблиця 16.2*Технічний потенціал скорочення викидів в Україні (2005)*

Сектор	Тип проекту	Потенціал виробництва енергії		Потенціал скорочення викидів
		Млн. тон умовного палива	% загального споживання	млн.т CO _{2e}
Енергоефективність	Промисловість: ТЕЦ	8,12	4,05	23,39
	Теплоізоляція будівель	1,93	0,96	5,56
	Реабілітація СЦТ	6,12	3,05	17,63
Біоенергія	Біомаса для теплової енергії	20,3	10,12	58,46
	Біомаса для електроенергії	0,6	0,3	1,73
	Біопаливо	2,2	1,1	6,34
Уникнення викидів метану	Звалища	0,3	0,15	3,88
	Вугільні шахти	9,9	4,93	28,5
	Ремонт газопроводів	0,4	0,2	8,3
	Відходи переробки рослин	н/д	н/д	н/д
	Управління поведженням з гноєм	н/д	н/д	н/д
Відновлювальна енергія	Вітру	0,7	0,35	2,02
	Сонця	0,27	0,13	0,78
	Гідро (малі)	1,30	0,65	3,74
	Геотермальна	1,09	0,54	3,14
Уникнення викидів промислових газів	N ₂ O			6,84
	SF ₆			0
	HFC23			0
ВСЬОГО	53,22	26,53	170,30	

Джерела: (1) Гелетуха Г.Г., Долинський А.А. Презентація під час Третьої міжнародної конференції з питань використання біомаси для виробництва енергії (18—20 вересня 2006р., Київ, Україна);

(2) Експертна оцінка Науково-технічного центру «Біомаса»;

(3) Енергетична стратегія України до 2030р.;

(4) Національний звіт про кадастр викидів та поглинання ПГ в Україні 19990—2004рр.

Примітка: н/д — немає даних.

Проекти скорочення викидів на етапі підготовки в Україні

На сьогодні уряд України не застосовує критерії відбору до проектів скорочення викидів. Приймаються практично всі проекти, що забезпечують енергозбереження та скорочення викидів. Енергетична стратегія України передбачає збільшення в 3,7 раза використання нетрадиційних та відновлюваних джерел для виробництва енергії до 2030р. (з 15,51 млн. т умовного палива у 2005р. до 57,73 млн. т умовного палива у 2030р.). Це відповідатиме збільшенню виробництва біоенергії на 700% (з 1,3 млн. т умовного палива у 2005р. до 9,2 млн. т умовного палива у 2030р.). На сьогодні Міністерство охорони навколишнього природного середовища надало 74 листи-підтримки та листи-затвердження з 11 проектів, це означає,

що ці 11 проектів забезпечуватимуть ОСВ, коли буде запроваджено національну процедуру надання ОСВ.

Таблиця 16.3

Проекти, стосовно яких уряд України надав листи-підтримки та листи-затвердження

Тип проекту	№ проектів	Серед. обсяг (млн. т CO ₂ e)	Мін. обсяг (млн. т CO ₂ e)	Макс. обсяг (млн. т CO ₂ e)	Всього (млн. т CO ₂ e)
Проекти, стосовно яких надано лист-підтримка (ЛП)					
Шахтний метан	11	1,89	0,26	8,7	20,83
Енергоефективність	11	1,25	0,1	8,61	13,72
Відходи	18	0,35	0,14	1,24	6,29
Теплопостачання	5	0,52	0,3	0,89	2,62
Біомаса	3	0,27	0,22	0,32	0,8
N ₂ O	4	1,85	1,33	2,15	7,4
Когенерація	12	0,92	0,19	6,09	11,05
Відновлювальні	2	2,23	1,3	3,17	4,47
Інші	8	2,29	0,29	8,05	18,29
ВСЬОГО	74				85,47
Проекти, стосовно яких надано лист-затвердження (ЛЗ)					
Шахтний метан	3	3,462	0,263	8,705	10,386
Енергоефективність	3	1,296	0,351	3,1	3,888
Відходи	1	0,332	0,332	0,332	0,332
Теплопостачання	3	0,645	0,344	0,887	1,935
Відновлювальні	1	1,3	1,3	1,3	1,3
ВСЬОГО	11				17,841

Джерело: Міністерство охорони навколишнього природного середовища станом на жовтень 2007р.

У Таблиці 16.3 наведена інформація стосовно проектів СВ в Україні на етапі підготовки на момент написання роботи. Найбільше скорочення викидів забезпечують проекти шахтного метану (20 млн. т CO₂e до 2012р.), потім— проекти підвищення рівня енергоефективності в промисловості (13 млн. т CO₂e до 2012р.). Із 74 проектів на етапі підготовки три мають відношення до сільського господарства та лісового сектору. Два з них передбачають утилізацію лушпиння соняшнику для виробництва пари та електроенергії на олійно-екстракційних підприємствах у Кіровограді та Пологах, ще один проект має відношення до деревообробної промисловості. Загалом, ці проекти забезпечать скорочення викидів на 803 000 т CO₂e до 2012р. Два проекти, що передбачають використання відновлювальних джерел — вітроенергоцентри. Наведені вище дані свідчать, що середній обсяг проектів використання біомаси — близько 270 000 т CO₂e — значно менший, ніж середній обсяг проектів шахтного метану (1,9 млн. т CO₂e) або енергоефек-

тивності (1,2 млн. т CO₂e). Невеликий обсяг проектів призводить до того, що витрати на ділові операції є відносно високими в розрахунку на т CO₂e. У результаті, розробники проектів та покупці вуглецевих кредитів прагнуть спочатку займатись великими та легкими проектами, а вже потім розглядати потенціал менших проектів.

Поки що не надано жодного листа-затвердження, який би стосувався проекту в галузі сільського господарства. Проекти в галузі централізованого теплопостачання передбачають перехід від використання викопного вугілля до природного газу.

Проекти скорочення викидів на етапі підготовки в усіх країнах, що приймають проекти СВ

Тенденція, що спостерігається в Україні, подібна до тенденцій, що спостерігаються в усіх країнах СВ, що приймають проекти.¹⁸⁵ На цей час загальна кількість проектів СВ, що перебувають на завершальних етапах підготовки (в процесі детермінації),¹⁸⁶ дорівнює 183, їхній загальний обсяг складає 36,6 млн. ОСВ (або млн. т CO₂e) до 2012р.

Рисунок 16.1 базується на даних стосовно проектів на етапі підготовки в усіх країнах СВ. З рисунка видно, що більше 50% цього обсягу припадає на газ і інші, ніж CO₂ (CH₄, N₂O, HFCs, PFCs). З точки зору кількості, частка проектів, що передбачають виробництво відновлювальної енергії, є найбільшою (78 із 183 проектів, або 42%)

На Рисунку 16.2 наведена більш детальна інформація стосовно категорії відновлювальної енергії, частка якої в загальному обсязі скорочень викидів на Рисунку 16.1 складає 17%. Найбільший внесок забезпечують проекти вітроенергетики, потім проекти використання біомаси та проекти гідроелектрогенерації.

Використання біомаси забезпечує 32% очікуваного скорочення викидів у секторі відновлювальної енергії. Це відповідає 6% від загального обсягу очікуваного скорочення викидів.

У реальних цифрах, всього 19 проектів використання біомаси перебувають на завершальній стадії планування, сукупний обсяг складає трохи більше

¹⁸⁵ Розглядаються проекти СВ в таких країнах: Росія, Україна, Болгарія, Чехія, Румунія, Польща, Угорщина, Естонія, Латвія, Литва, Словаччина, Німеччина, Нова Зеландія.

¹⁸⁶ Валідація — це назва процесу експертизи проектів, що виконуються за механізмом чистого розвитку (ст. 12 Кіотського протоколу). Цей механізм стосується країн, що розвиваються, які не ввійшли до Додатку 1 РКЗК ООН. Для країн з економіками перехідного типу існує механізм СВ (ст. 6 Кіотського протоколу). Експертиза проектів СВ називається — детермінація.

двох млн. ОСВ. Таким чином, середній обсяг проекту складає 100 000 ОСВ до 2012р. та 20 000 ОСВ на рік (з 2008 по 2012рр.).

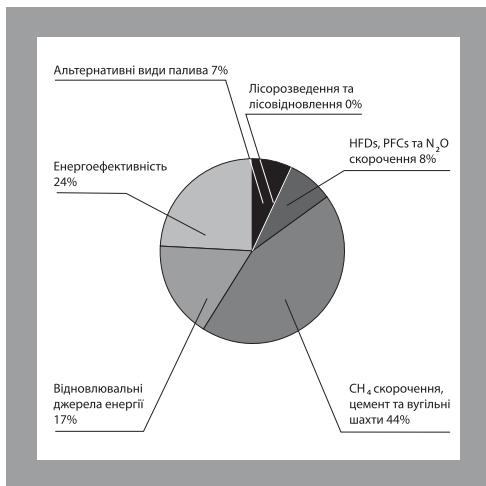


Рисунок 16.1

ОСВ до 2012р. (%) по кожній категорії
Джерело: CD4CDM, проекти СВ на етапі підготовки, UNEP Risoe Centre, status: 27.08.07.

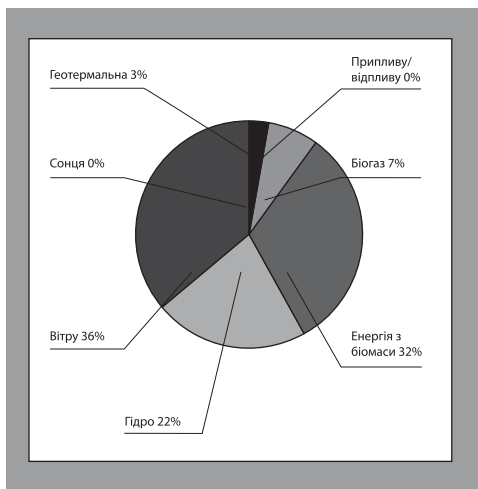


Рисунок 16.2

ОСВ до 2012р. (%) за рахунок відновлюваної енергії за видами
Джерело: CD4CDM, СВ на етапі підготовки, UNEP Risoe Centre, статус: 27.08.07.

Вартість скорочення викидів

Незважаючи на те, що величезний потенціал проектів у галузі біоенергетики є очевидним, поки що ці проекти не зрушили з місця. Однією з основних причин є відносно висока вартість скорочення викидів вуглецю в біоенергетичних проектах. Частково це пов'язано з природою парникових газів. Двоокис вуглецю менш шкідливий для атмосфери, ніж інші гази. Уникнення викиду однієї т гідрохлорфторвуглеводнів (HFC 23 є побічним продуктом виробництва HCFC 22. HCFC 22 — це рідкий охолоджувач, що застосовується в кондиціонерах та холодильних установках) еквівалентно уникненню викиду близько 10 000 т CO₂. Викидів HFC 23 можна уникнути за допомогою фільтрації або спалювання газу, що викидається при високих температурах. Вартість такого процесу менша, ніж 1 євро/т CO₂e. У той же час, уникнення викиду однієї т вуглецю завдяки здійсненню проекту в галузі біоенергетики швидше за все вимагатиме від 20 до 50 євро/т CO₂e витрат на зниження рівня забруднення (Mc Kinsey, 2007). У Таблиці 16.4 наведені дані щодо потенціалу глобального потепління, які мають гази, що розглядаються в рамках Кіотського протоколу.

Таблиця 16.4

Потенціал глобального потепління (ПГП) парникових газів

Парниковий газ		ПГП
CO ₂	Двоокис вуглецю	1
CH ₄	Метан	21
N ₂ O	Закис азоту	310
HFCs	Гідрохлорфторвуглеводні	140 – 11700
PFCs	Перфторвуглеводні	6500 – 9200
SF ₆	Гексафторид сірки	23900

Джерело: First Climate Group.

Вуглецевий ринок у центральній та східній Європі — короткий огляд

Одиниці вуглецевого кредиту

Вуглецевий ринок — це загальний термін, який означає операції з різними вуглецевими одиницями (кожна з яких дорівнює одній метричній тонні двоокису вуглецю) на трьох ринках:

1) Внутрішній ринок ЄС: Держави та приватні компанії ЄС—15 торгують ЄСД (в рамках ЄСТВ).¹⁸⁷

¹⁸⁷ ЄСТВ — Європейська система торгівлі викидами, створена відповідно до статті 17 Кіотського протоколу.

2) Міждержавний ринок: Країни з перехідною економікою, які мають надлишок ОВК, можуть продавати ОВК іншим країнам.

3) Національний проект — інша країна або приватна компанія: Власники проектів, що забезпечують скорочення викидів, можуть продавати скорочення викидів у формі ОСВ іншим країнам або приватним компаніям.¹⁸⁸

Кожна одиниця дорівнює одній метричній тонні двоокису вуглецю, але ціна різних одиниць різна. Обговорення цін та чинників, що їх визначають, виходить далеко за межі цієї статті. Покупці та продавці у світі СВ часто використовують внутрішні ціни ЄС на ЄСД як показник для цін ОСВ. Ціни ОСВ в умовах гнучких цін складаються з фіксованої мінімальної ціни та гнучкої ціни, проіндексованої за ЄСД. У рамках ЄСТВ ЄСД залишаються дійсними протягом кількох років.

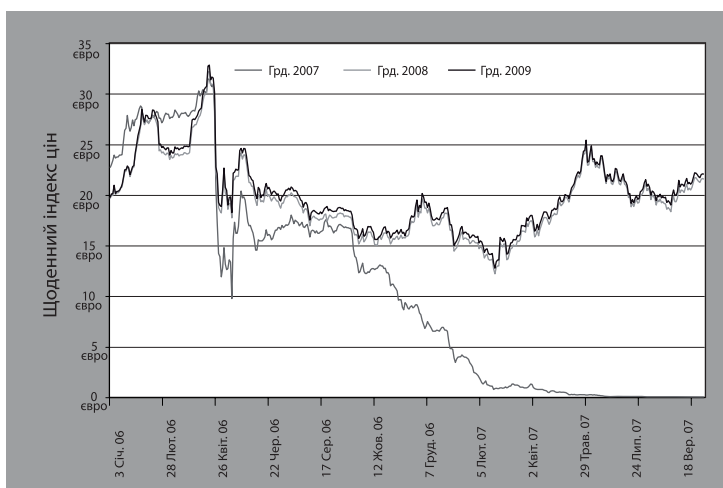


Рисунок 16.3

Щоденний індекс цін ЄСД

Джерело: ЕСХ станом на 17.12.2007р., процитовано у 3С Marktreport, 02.10.2007р., внутрішня публікація, 3С Markets AG.

На Рисунку 16.3 показано щоденні цінові індекси за період із січня 2006р. по вересень 2007р., зафіксовані на Європейській біржі з торгівлі викидами парникових газів (European Climate Exchange, ECX)), яка розташована в Лондоні. З початку 2006р. на ринку спостерігалась тенденція до підвищення, що тривала до 26 квітня. У цей день випадково став публічно відомим звіт Європейської Комісії, який містив дані, що свідчили про

¹⁸⁸ Деякі країни дозволяють односторонні проекти. Це проекти, в яких продавець та покупець походять із однієї країни. Однак дотепер не було відомо про жоден односторонній проект.

надмірний випуск ЄСД на 2007р. Ціни на ЄСД різко знизились, зокрема ціна на ЄСД на 2007р. (Грд. 2007) не піднялась і продовжувала падати. Ціни на ЄСД на 2008р. (Грд. 2008) та 2009р. (Грд. 2009) знизились до мінімуму 13,50 євро, знову піднялись до еталонного рівня 20 євро і зараз торгівля здійснюється за ціною трохи вище 21 євро. Електроенергія, вуглець та газ — основні товари, що впливають на ціни ЄСД. Інформацію стосовно цін на ЄСД можна отримати на європейських фондових ринках (таких як Nordpool, Powernext, EХС).

Досі трансакцій з ОВК не було, тому інформація про ціни відсутня.¹⁸⁹ Однак передбачається, що через величезний надлишок пропозиції ціни будуть нижчими, ніж ціни ОСВ.

Ціни ОСВ є предметом переговорів між продавцем та покупцем. Основні чинники, що визначають ціну ОСВ, такі:

- ✓ Обсяг проекту (кількість ОСВ).
- ✓ Графік розрахунку за ОСВ (чи потрібен авансовий платіж?).
- ✓ Ризик країни (чи передбачаються зміни в регулюванні оподаткування та прав власності тощо?).
- ✓ Ризик, пов'язаний із можливістю застосування механізму СВ (наприклад, чи надасть уряд лист-затвердження з проекту?).
- ✓ Ризик, пов'язаний з проектом (технологічний ризик, фінансовий ризик, партнерський ризик, екологічний ризик).
- ✓ Ризик, пов'язаний з договірними відносинами (яка кількість залучених контрагентів? Чи має місце конфлікт інтересів?).

У звіті про оцінку стану карбонових ринків у 2006р. Світовий банк наводить ціни ОСВ у діапазоні від 4 до 10 дол. США/ОСВ (State and trends of the carbon markets, 2006, IETA and WB, 2006).

Покупці вуглецевих кредитів

У ролі покупців вуглецевих кредитів можуть виступати державні структури, створені спеціально для здійснення закупівель (наприклад, державні карбонові фонди), державно-приватні фонди або приватні компанії (наприклад, комерційні фонди, іноземні енергосистеми тощо) із промислово розвиненої країни.

¹⁸⁹ Латвія планує першу трансакцію з ОВК обсягом 5 млн. ОВК до кінця 2007р. Очікується, що Україна, Чехія, Угорщина та Польща стануть наступними ініціаторами запровадження внутрішніх процедур продажу ОВК.

Продавці вуглецевих кредитів

У ролі продавців вуглецевих кредитів можуть виступати приватні або державні компанії чи організації, яким належить проект, що забезпечує скорочення викидів. Це може бути муніципалітет, якому належить централізована система теплопостачання і який бажає встановити котел, що працює на біомасі, або середнє за розміром приватне сільськогосподарське підприємство, яке інвестує кошти в отримання та утилізацію біогазу, або велике енергетичне підприємство, яке встановлює турбіну для використання тепла як відходу виробництва електроенергії та підвищення рівня енергоефективності.

Інституційні засади функціонування вуглецевих ринків в Україні

4 лютого 2004р. Верховна рада України ратифікувала Кіотський протокол (КП). З того часу було прийнято ряд законів та видано ряд указів для запровадження механізму КП. На адміністративному рівні виконання наказів та постанов здійснюють два органи:

1. Міністерство охорони навколишнього природного середовища є так званим «призначеним координатором» за термінологією СВ. Уряд України та РКЗК ООН уповноважили Міністерство охорони навколишнього природного середовища координувати в Україні діяльність, пов'язану з реалізацією Кіотського протоколу.

2. Національне агентство екологічних інвестицій України, яке було створене 4 квітня 2007р.

Вуглецевий ринок країн з перехідною економікою (в тому числі, України) передбачає два види інституційного устрою для здійснення вуглецевих трансакцій, а саме: (i) механізм спільного впровадження, що передбачає проекту, та визначений у статті 6 Кіотського протоколу, та (ii) схема зелених інвестицій — добровільний формат, який зараз обговорюється з точки зору можливостей продажу державних сертифікатів скорочення викидів.

В Україні Міністерство охорони навколишнього природного середовища здійснює управління забезпеченням застосування механізму спільного впровадження через Департамент із питань забезпечення впровадження положень Кіотського протоколу та регулювання використання речовин, які руйнують озоновий шар. Мінекології є ключовим органом, що займається питаннями ООН та Кіотського протоколу згідно з Постановами № 206, 273, 341 та наказом № 342. Якщо проект має на меті отримання доходу від продажу вуглецевих кредитів, відповідні документи стосовно проекту слід подавати до зазначеного Департаменту. На першому етапі оцінки

агентство затверджує проект шляхом надання листа-підтримки (ЛП). Після цього можна подавати заяву на отримання листа-затвердження, який є гарантією держави того, що проекту буде виділена необхідна кількість скорочень викидів (у формі ОВК) для продажу ОСВ.

Вставка 1
ОВК — одиниці встановленої кількості

Після ратифікації Кіотського протоколу промислово розвинені країни домовились про скорочення власних викидів ПГ. Права індустріальних країн та країн з перехідною економікою на здійснення викидів були обмежені рівнем викидів у базовому 1990 році. Такі права на здійснення обмеженого обсягу викидів називаються одиницями встановленої кількості. Через скорочення економіки України після 1990 року зараз обсяг викидів парникових газів менший, ніж у 1990 році. Україна має надлишок ОВК, які можна продати індустріалізованим країнам, що потребують додаткових прав на здійснення викидів. За оцінками Міністерства охорони навколишнього природного середовища України, прогнозується сукупний надлишок ОВК у розмірі 2,225 мільярда ОВК, з них 200 млн. ОВК на рік будуть використовуватись для СЗІ, 50 млн. на рік будуть використовуватись для СВ, а решта зберігатиметься як резерв.

Основні учасники проектів Спільного Впровадження (СВ):

- ✓ Власник проекту (наприклад, муніципалітет, якому належить централізована система теплопостачання/ приватна компанія, якій належить фабрика)
- ✓ Розробник проекту (консалтингова компанія, яка допомагає власнику проекту розробляти документи, необхідні для СВ, та отримувати відповідні затвердження в країні)
- ✓ Уряд України в особі Міністерства охорони навколишнього природного середовища, Департамент із питань забезпечення впровадження положень Кіотського протоколу та регулювання використання речовин, які руйнують озоновий шар
- ✓ Покупець вуглецевих кредитів.

При використанні механізму СВ уряд країни затверджує скорочення викидів з кожного проекту, а потім резервує еквівалентну кількість ОВК. У результаті такого резервування скорочення викидів, що належать проекту, переходять із державної власності в приватну і перетворюються на одиницю ОСВ (одиниця скорочення викидів), яка є предметом купівлі-продажу між власником проекту та покупцем карбонових кредитів. Власник проекту та покупець укладають контракт на майбутнє на передачу ОСВ.

Походження схеми зелених інвестицій (СЗІ) інше, ніж походження меха-

нізму СВ. СЗІ не є інструментом Кіотського протоколу. Це добровільне зобов'язання уряду України спрямовувати доходи від продажу державних сертифікатів скорочення викидів (ОВК) на реалізацію національних проєктів скорочення викидів. Оскільки надлишкова кількість ОВК є побічним продуктом економічного краху, а не результатом правильної природоохоронної політики, міжнародні учасники наполягають на необхідності прив'язувати продаж ОВК до інвестицій у джерела чистої енергії у власній країні. У зв'язку з тим, що існує величезна пропозиція ОВК, зокрема, від Росії та України, очікується, що попит зосереджуватиметься на так званих «озелених» ОВК. Таким чином, «озеленення» ОВК через СЗІ для України є найбільш перспективним способом продажу ОВК.¹⁹⁰ Офіційної процедури запровадження СЗІ не існує. Навпаки, саме держава повинна розробити таку схему, яка відповідає національному стратегічному плану та бюджетним асигнуванням. Через те що попит на ОВК існує з боку держав (або державних фондів, що представляють кілька держав, наприклад, Модельний фонд із контролю над викидами парникових газів Світового банку), вірогідно, що ці держави захочуть брати участь у відборі типів проєктів, які можуть фінансуватись за СЗІ і які фінансуватимуться за рахунок їх витрат. Поки що не зрозуміло, які держави купуватимуть ОВК та які критерії вони хочуть застосовувати. Це буде предметом переговорів між Україною та іншою державою.¹⁹¹

4 квітня 2007р. Прем'єр-Міністр України затвердив постанову Кабінету Міністрів України про створення Національного агентства екологічних інвестицій України.¹⁹² Агентство було створено відразу, і тепер воно відповідає за торгівлю ОВК. Зараз ведеться обговорення правил та процедур організації та функціонування схеми зелених інвестицій. Агентство уповноважене підготувати закон про міжнародну торгівлю викидами та подати його до Верховної Ради восени для прийняття.

Основні учасники проєктів СЗІ:

- ✓ Власник проєкту,
- ✓ Розробник проєкту,

¹⁹⁰ Уряд Угорщини тільки що оголосив, що їхня Схема Зелених Інвестицій буде готова до січня 2008р. Для того, щоб забезпечити якість проєктів, що фінансуватимуться за СЗІ, уряд розглядає можливість застосування стандарту ISO 14064—3 для верифікації скорочення викидів (<http://www.pointcarbon.com/article24779—472.html?articleID=24779&categoryID=472>, 02.10.2007р.)

¹⁹¹ Наприклад, уряд Німеччини має на меті виконати зобов'язання стосовно скорочення викидів, прийняті в рамках Кіотського протоколу, в основному за рахунок національних заходів. Очікується, що лише невелика частка буде забезпечена за механізмом СВ, і поки що немає жодних ознак зацікавленості в СЗІ.

¹⁹² Постанова Кабінету Міністрів України №612 від 4 квітня 2007р. про створення Національного агентства екологічних інвестицій України.

✓ Уряд України в особі Національного агентства екологічних інвестицій України.

Згідно з рекомендаціями Світового банку¹⁹³ СЗІ може бути розроблена як цільова програма в спеціальному фонді Державного бюджету України. Зазначається, що такий варіант узгоджується з фіскальною політикою та сприятиме підвищенню прозорості потоків грошових коштів. Крім того, у документі згадується, що голова Національного агентства екологічних інвестицій планує в рамках СЗІ розробити потенційну програму, подібну до кредитної лінії, що надає довгострокові кредити. Ідея полягає в тому, щоб уникнути простого розподілу грошей (на зразок субсидії) і забезпечити сприйняття проекту, як свого власного, та створити зацікавленість у збереженні інфраструктури в хорошому стані, щоб повернути кредит. Однак поки що умови функціонування цієї кредитної лінії не визначені. Тому поки що не зрозуміло, чи можна буде застосовувати її в секторі біоенергетики.

Потенційні проекти скорочення викидів у сільському господарстві

Технічний потенціал і перешкоди на шляху до реалізації

Згідно з визначеннями, що містяться в Кіотському протоколі, у сільськогосподарській галузі можуть здійснюватись два види проектів: (а) проекти, що приводять до зміни виду палива, тобто викопне паливо замінюється паливом з відновлювального джерела, (б) проекти, що приводять до уникнення викидів, у рамках цих проектів виробництво енергії не відбувається, але має місце уникнення викидів парникових газів, які б залишились за відсутності проекту. Можливе поєднання обох типів, наприклад, уникнення зберігання відходів деревообробки (тирса) у вигляді відкритих куп (уникнення викидів метану) плюс спалювання відходів деревообробки в котлах, що працюють на біомасі, тобто заміна викопного палива. Нижче наводиться перелік типів проектів, що можуть здійснюватись у сільськогосподарській галузі України:

- ✓ Виробництво теплової (та електричної) енергії за допомогою котлів, що працюють на біомасі (лушпиння соняшнику, солома, дерево).
- ✓ Виробництво теплової та електричної енергії з використанням біогазу (на базі тваринницьких господарств або свиноферм).
- ✓ Зменшення викидів метану (вдосконалення управління в сфері повод-

¹⁹³ Україна, Можливі варіанти розробки схеми зелених інвестицій у рамках Кіотського протоколу, листопад 2006р.

ження з гноєм, контроль за поводженням з органічними відходами харчових та м'ясопереробних підприємств).

✓ Виробництво біопалива (біоетанол, біодизель, паливо другого покоління, рослини, що використовуються для виробництва енергії).

Почнемо з останнього. Проекти виробництва біопалива, передбачені в Кіотському протоколі, не ефективні як з точки зору витрат, так і з точки зору викидів. Кілька авторів продемонстрували, що виробництво біодизелю та біоетанолу в Україні залишається не конкурентоспроможним без значних субсидій (ІЕД 2006, ІЕД 2007а). Надходжень від продажу вуглецевих кредитів не вистачить для покриття цього дефіциту фінансів через відносно невеликий обсяг скорочень викидів внаслідок такого проекту. Один літр біодизелю, виготовленого з насіння рапсу, замінює 0,5 літра викопного палива, а один літр біоетанолу, виготовленого з цукрового буряка, замінює 0,6 літра викопного палива (ОЕСД, 2007). Передумовою застосування механізму СВ є використання виробленого біопалива в тій країні, де воно вироблено. Якщо проект передбачає експорт біодизелю, надходжень від продажу вуглецевих кредитів не буде. Національні інвестори поки що не розглядають можливість виробництва біодизелю для внутрішнього ринку через низький рівень цін на мінеральне дизельне паливо (0,63 євро/літр у листопаді 2007р.). Передбачається, що у майбутньому паливо другого покоління стане економічно ефективною альтернативою, але поки що рівень розвитку технології залишається недостатнім. Вирощування та використання рослин, що використовуються для виробництва енергії (тополя, верба тощо), у майбутньому може стати хорошою альтернативою, але зараз підготовка таких проектів не здійснюється.

Таблиця 16.5

Характеристики середніх проектів скорочення викидів у сільськогосподарському секторі України

Технологія	Встановлена потужність	Потреби в капіталі	Потенціал скороч. викидів (т CO ₂ e/рік)	Рентабельність проекту (%)	Період окупності (роки)
Котли, що працюють на лушпинні соняшнику	30	6	50 000	15	5
Котли, що працюють на деревині	13	4	23 000	30	3,2
Котли, що працюють на соломі	0,6	0,61	575	43	2,2
Виробництво біогазу/ тварин. ферми	0,35	1,2	15 000	19	4,5
Виробництво біогазу/ свиноферми	0,16	0,55	7 500	19	4,6
Вдосконалення поводження з гноєм (аеробна обробка)	0	1,5	1 000	н/д	н/д
Вдосконалення поводження з гноєм (спалювання курячого посліду)	25	50	50 000	н/д	н/д

Джерело: Експертна оцінка SEC Biomass.

Викиди метану виникають при розкладі органічного матеріалу в анаеробних умовах, наприклад, у твердих купах біомаси або у відкритих відстійниках (гній, стоки харчових підприємств тощо). Тверду біомасу (тирса, кора, органічні побутові відходи тощо) можна спалювати або перетворювати на компост в аеробних умовах, обидва способи забезпечують можливість уникнення викидів метану (але мають місце викиди вуглецю, який має менший потенціал ПГП).

Рідку біомасу можна використовувати в системах для отримання біогазу для виробництва теплової та/або електричної енергії і заміни викопного палива. Придатна технологія визначається в залежності від обсягу системи та енергетичних потреб підприємства. Оптимальний проект використання біогазу за механізмом СВ поєднує в собі обидва вуглецеві компоненти: (1) заміну викопних видів палива, та (2) уникнення викидів метану внаслідок розкладу гною у відкритих відстійниках. Через високий потенціал ПГП метану (у 21 раз більший, ніж у двоокису вуглецю) вуглецевий компонент уникнення викидів метану є набагато більшим, ніж вуглецевий компонент заміни викопних видів палива в результаті виробництва теплової та електричної енергії з біогазу. В Україні не всюди поширена практика зберігання гною у відкритих відстійниках, тому часто не можна зарахувати вуглецеві кредити за уникнення викидів. У рамках механізму СВ середній розмір проектів, що передбачають використання біогазу на сільськогосподарських підприємствах, відносно малий — максимум 15 000 т CO₂e/ рік (Таблиця 16.5). Таким чином, потрібно буде об'єднувати 5—10 проектів в один портфель, щоб зацікавити ним покупців вуглецевих кредитів (більшість покупців застосовують порогове значення мінімум 50 000 т CO₂e/ рік, щоб їхні операційні витрати залишалися невисокими). Господарство, що має 20 000 поголів'я худоби, могло би підійти для формування одного проекту СВ, але таких господарств в Україні мало. Згідно з експертними оцінками близько 600 середніх за розміром тваринницьких господарств, а також близько 90 свиноферм мають потенційну можливість встановити установки для отримання біогазу.¹⁹⁴ Більші проекти, що передбачають отримання біогазу, пов'язані з видобуванням газу на звалищах або на установках очистки стічних вод.

Україна — великий виробник соняшникової олії. У 2006р. сукупне виробництво олії за рік складало 1,6 млн. т. Лушпиння насіння соняшнику є побічним продуктом виробництва рослинної олії, який можна використовувати в котлах, що працюють на біомасі, або разом з іншим паливом. На сьогодні поширеною практикою є вивезення лушпиння соняшнику на звалища. Поки що лише кілька підприємств встановили котли, що

¹⁹⁴ SEC Biomass, експертна оцінка, жовтень 2007р.

спалюють лушпиння соняшнику, для виробництва теплової енергії, а одне підприємство планує встановити установку ТЕЦ. Використання котлів або установок ТЕЦ, що спалюють лушпиння насіння соняшнику, є перспективним варіантом проектів СВ у секторі. Як видно з Таблиці 16.5, середній розмір проекту СВ у галузі виробництва жирів та олії орієнтовно може складати 30 МВт із близько 50000 т CO₂e/рік. Згідно з експертними оцінками в Україні є потенціал для здійснення близько 20 проектів такого обсягу.¹⁹⁵

Ще одним перспективним типом проекту є використання котлів, що спалюють солому. Згідно з оцінками за рахунок використання надлишкової соломи щороку можна отримувати близько 5,6 млн. т умовного палива. Котли, встановлена потужність яких складає 100—300 кВт, придатні для використання сільськогосподарськими підприємствами та фермерськими господарствами із середнім рівнем потреб у тепловій енергії. Для опалення громадських будівель у сільській місцевості потрібна встановлена потужність 300—1000 кВт. З Таблиці 16.5 видно, що встановлення одного котла, яке забезпечить близько 575 т CO₂e/рік, абсолютно не достатнє для цілей одного проекту СВ. У цьому випадку потрібен портфель до 50 малих проектів. За оцінками, в цілому існує потенційна можливість для використання в Україні 5000 котлів, що працюють на соломі.¹⁹⁶

Залишки деревини також використовуються як паливо для котлів. Те, що вони сгенерили із епс, що працюють на біомасі. Параметри середнього котлу — 13 МВт/год та близько 23000 т CO₂e/рік. Комбінація з двох котлів може забезпечити обсяги, які зацікавлять покупців вуглецевих кредитів. Очевидно, що фінансувати такий проект має власник біомаси (наприклад, лісопильний завод).

Що стосується удосконалення управління в сфері поводження з гноєм, можливі два види проектів: (1) аеробна обробка (компостування), та (2) спалювання курячого посліду. Проекти аеробної очистки відносно малі і для утворення одного проекту СВ потрібен портфель з 40—50 проектів. Спалювання курячого посліду — дуже дорога технологія, що вимагає 50 млн. євро інвестицій, тому експерти вважають, що в Україні ця технологія буде неконкурентоспроможна. Однак планується здійснення одного такого проекту (велике підприємство «Миронівський хлібопродукт»), який видається економічно життєздатним.

¹⁹⁵ SEC Biomass, експертна оцінка, жовтень 2007р.

¹⁹⁶ SEC Biomass, експертна оцінка, жовтень 2007р.

Приклади

Для кращого розуміння двох видів проектів, що мають хороший потенціал для поширення в Україні, у двох наступних частинах розглядаються два приклади. Перший приклад — інвестиція у котел та установку ТЕЦ, що працюють на біомасі, на великому підприємстві з хорошим фінансовим станом. Очікується, що проект забезпечуватиме щороку близько 40000 т CO₂e і що він достатньо великий, щоб зацікавити іноземних покупців вуглецевих кредитів за механізмом СВ. Другий приклад — котел, що працює на біомасі, у середньому за розміром сільськогосподарському підприємстві, що надає послуги тепlopостачання сусідньому селу. Цей проект забезпечує дуже невелику кількість скорочень викидів (575 т CO₂e на рік), що робить його менш цікавим для іноземних покупців вуглецевих кредитів і більш цікавим для реалізації за державною схемою зелених інвестицій (СЗІ).

Приклад 1: Котли, що спалюють лушпиння соняшнику, механізм СВ

Проект, що розглядається на цьому прикладі, реалізується на підприємстві, яке виготовляє харчову олію і належить відкритому акціонерному товариству (ВАТ). Ця компанія є одним із провідних виробників харчової олії в Україні і належить більшій холдинговій компанії. Підприємство має комплексну інфраструктуру попереднього очищення, облущування та відвіювання, віджиму, екстракції та додаткового розділення. Протягом останніх років на підприємстві була проведена модернізація та часткова реконструкція. У результаті цих заходів компанія збільшила виробничі потужності, у тому числі всі елементи процесу виробництва — від зберігання до переробних потужностей.

Метою цього проекту є зміна дизайну системи енергопостачання таким чином, щоб 100% лушпиння соняшнику використовувались для виробництва теплової та електричної енергії. Компанія планує збільшення виробничої потужності, у результаті чого зросте потреба в тепловій та електричній енергії. Завдання полягає в тому, щоб постачати на підприємство теплову та електричну енергію за рахунок спалювання лушпиння для того, щоб зменшити залежність від викопного палива та не купувати електроенергію в мережі, а також для того, щоб не викидати купи лушпиння на звалища.

Вставка 2**Основні характеристики — приклад 1**

- Встановлена потужність: 30 MWth + 2,5 MWeI
- Необхідний капітал: інвестиція 6 млн. євро, операційні витрати 118 тис. євро/рік, розробка СВ — 25 тис. євро
- Виробництво теплової енергії за рік (ГВтГ/рік): 180
- Виробництво електричної енергії за рік (ГВг/рік): 180
- Обсяг заміни природного газу (млн. м³/рік): 14
- Фактор емісії мережі (т CO₂/МВтГ): 0,896
- Скорочення викидів у результаті зміни виду палива (ОСВ): 25000 т CO₂е/рік
- Покупець виробленої теплової енергії: ТЕЦ продає теплову енергію компанії
- Покупець виробленої електричної енергії: ТЕЦ продає електроенергію компанії
- Додаткові надходження проекту: відсутні
- Постачання палива: 52 т лушпиння соняшника на рік
- Кількість годин роботи на рік (годин/рік): 8000

Постачання ресурсів

Основний вид діяльності компанії — переробка насіння соняшнику та виробництво харчової олії. Компанія є одним із провідних виробників харчової олії в Україні, тому постачання введених ресурсів вважається стабільним та постійним.

Потоки доходів

Проект СВ має два потоки доходів, а саме: (а) надходження від вуглецевих кредитів (ОСВ), та (б) доходи ТЕЦ від реалізації теплової та електричної енергії підприємству з виробництва олії (за винятком втрат та власного споживання).

Хто є власником проекту

ТЕЦ належить холдингу.

Фінанси проекту

Частка, що фінансується за рахунок власного капіталу: 76%

Частка, що фінансується за рахунок запозичень: 0%

Частка, що фінансується за рахунок СВ: 24%

Учасниками проекту є холдинг та компанія, що виробляє олію. Холдинг покриває 100% інвестиційних видатків за рахунок власного капіталу. Потік доходів від ОСВ використовуватиметься для покриття поточних видатків та погашення боргу. Таким чином, період окупності становитиме 5 років.

Цей проект характеризується низьким рівнем ризику. Постачання ресурсів є надійним, і у проекті виробляються два види продукції. Досить незвичайними є договірні відносини, згідно з якими холдинг є власником проекту СВ, а підприємство, що виробляє рослинну олію, є клієнтом проекту СВ. Холдинг зацікавлений у збільшенні обсягів виробництва олії, у той час як використання пари є засобом підвищення ефективності екстракції олії. Завдяки такій структурі холдинг вважає обидва підприємства своєю власністю та створюються напівринкові умови, за яких ТЕЦ має конкурувати із цінами на традиційні види тепло- та енергопостачання.

Це дуже вдала організація проекту СВ, коли авансова оплата сертифікатів не потрібна, через те що холдинг покриває інвестиційні видатки.

Приклад 2: Котли, що працюють на біомасі, фінансовані за СЗІ

Власником цього проекту є приватне сільськогосподарське підприємство, яке спеціалізується на виробництві зерна. Метою проекту є перехід від використання природного газу для виробництва теплової енергії до використання соломи. Для цього планується встановлення котла, який працює на соломі, потужністю 600 кВт. Вироблена тепла енергія використовуватиметься підприємством для власних потреб та постачатиметься для опалення соціальних та інших об'єктів сусіднього села (школа, дитячий садок, адміністративні будівлі).

Вставка 3 Основні характеристики — приклад 2

- Встановлена потужність (чисте виробництво енергії, МВт): 0,6 МВт
- Необхідний капітал: інвестиційні витрати 61000 євро, операційні витрати 12500 євро/рік, розробка для фінансування за СВ або СЗІ 11000 євро
- Виробництво теплової енергії за рік (ГВтгод/рік): 2,58
- Обсяг заміни природного газу (млн. м³/рік): 293
- Скорочення викидів у результаті зміни виду палива (ОСВ): 575 т CO₂e/рік
- Покупець виробленої теплової енергії: сусіднє село
- Додаткові надходження проекту: —
- Постачання палива: 746 т соломи/рік
- Додатковий робочий час (годин на рік): 4000

Постачання ресурсів

Сільськогосподарське підприємство є фінансово спроможним і протягом останніх років демонструє стабільне виробництво. Обсяг виробництва соломи на рік складає 3200—3600 т. Близько 2000 т використовуються для вирощування худоби, таким чином залишається надлишок 1500 т. Це вдвічі більше, ніж потрібно для експлуатації котла на повну потужність.

Таким чином, вважається, що постачання введених ресурсів є стабільним та надійним.

Потоки доходів

У проекті використовуються два потоки доходів:

Від реалізації теплової енергії селу (оплачує місцева адміністрація).

Від продажу вуглецевих кредитів.

Крім того, зменшуються витрати підприємства на природний газ, що також сприяє позитивному фінансовому балансу.

Хто є власником та хто здійснює управління проектом

Договірна організація проста. Сільськогосподарське підприємство є власником котла та експлуатує його. Між підприємством та місцевою адміністрацією укладено договір про реалізацію теплової енергії.

Фінанси проекту

Частка, що фінансується за рахунок власного капіталу: 100%

Частка, що фінансується за рахунок запозичень: 0%

Частка, що фінансується за рахунок вуглецевих кредитів: 0%

Власник проекту покриває 100% інвестиційних видатків. Передбачається, що доходи від продажу вуглецевих кредитів покриватимуть 38% проектних витрат і використовуватимуться на покриття операційних видатків та повернення боргу. Період окупності даної інвестиції 2,2 роки.

На цьому прикладі сільськогосподарське підприємство має можливість фінансувати проект на 100%. Однак така ситуація скоріше є винятком. В Україні малі та середні сільськогосподарські підприємства мають обмежені фінансові ресурси, тому, як правило, не в змозі здійснювати такі інвестиції на додаток до своєї діяльності в сільському господарстві, яка вимагає значних попередніх капіталовкладень. Для того, щоб реалізувати можливість технічного тиражування проектів такого типу, потрібна кредитна лінія місцевих банків, яка дозволяла би брати позики на 3 роки.

Такий тип проектів характеризується високим рівнем ризику за механізмом СВ. Проект на 500 т еквівалента CO₂ на рік є занадто малим для реалізації за механізмом СВ. Для того, щоб зацікавити іноземного покупця вуглецевих кредитів, потрібно було б об'єднати десять таких проектів. Об'єднання проектів такого роду призводить до того, що покупці вважають рівень ризику більш високим. Якщо кількість учасників проекту дуже велика, займатись проектом стає занадто важко. Потрібно працювати за

кількома контрактами, укладеними з приватними та державними структурами. По кожному об'єкту потрібно перевіряти виконання показників, що призведе до зростання транспортних видатків. Зрештою, прибуток, отриманий учасниками від продажу вуглецевих кредитів із розрахунку на один проект, швидше за все, не буде таким високим, щоб вони були готові працювати з 10 проектами.

Дві основні перешкоди на шляху більш масштабного тиражування проектів такого типу такі: (i) виробник та споживач теплової енергії — дві різні особи. Власником соломи є сільськогосподарське підприємство (часто воно є приватним), але його потреби в тепловій енергії обмежені, у той час як органи місцевої влади мають великі потреби в тепловій енергії і експлуатують мережу теплопостачання, але вони не мають біомаси. У такій ситуації потрібні договірні відносини, які поки що не дуже поширені в Україні; (ii) комунальні підприємства є державними структурами, тому вони не задовольняють критеріям отримання банківських кредитів, а сільськогосподарські підприємства не вважаються кредитоспроможними через відсутність застави та кредитної історії. За умов, коли обидві сторони не мають можливості отримати доступ до фінансових ресурсів, неможливо подолати перешкоди, що не дають можливості укласти договірні відносини між державними та приватними структурами.

Таким чином, коли обсяг інвестиції відносно невеликий і щорічні скорочення викидів менше 20000 т CO₂e на рік, найкращим варіантом могло би бути використання національної програми як покупця вуглецевих кредитів. Схема зелених інвестицій могла би стати основою для кредитної лінії під управлінням держави, яка передбачала б надання невеликих за обсягом кредитів на період окупності від 2 до 4 років.

Основні перешкоди

Потреби у фінансових коштах та кредитоспроможність

Найбільша перешкода на шляху збільшення кількості проектів зі скорочення викидів в Україні — нестача джерел фінансування у потенційних власників проектів. Вуглецеве спів-фінансування не є загальним засобом забезпечення інвестицій у галузь, яка не отримує капіталовкладень від самих українських підприємств. Прибуток від реалізації вуглецевого кредиту з'являється тоді, коли проект працює та забезпечує скорочення викидів. Таким чином, зазначений прибуток допомагає покривати операційні витрати та забезпечувати безперебійне повернення боргу. Але найбільшу перешкоду слід подолати ще до початку реалізації шляхом забезпечення покриття проекту фінансами.

За звичайної організації прибуток, отриманий від реалізації вуглецевих кредитів, не підходить для покриття витрат на капіталовкладення. Покупці вуглецевих кредитів надають певний авансовий платіж, який також можна використати для фінансового покриття. Однак при цьому покупці діють так само, як будь-які інші кредитори — вони вимагають банківських гарантій або іншої застави. Однак доступ сільськогосподарських підприємств до банківських гарантій та кредитів обмежений через те, що земля та інше майно підприємства не може використовуватись як застава. Закон не дозволяє муніципалітетам використовувати їхнє майно (наприклад, частини існуючої інфраструктури централізованого теплопостачання) як заставу для отримання кредитів.

Міжнародний покупець вуглецевих кредитів не захоче платити аванс сільськогосподарському підприємству, яке не є кредитоспроможним на думку місцевих установ.

Отже, за таких умов міжнародні покупці вуглецевих кредитів зосереджуватимуть увагу на великих проектах, що здійснюються на великих підприємствах з міцним фінансовим становищем.

Фінансові кошти, що надходять від міжнародних банків, є недостатніми. У 2007р. ЄБРР відкрив кредитну лінію на загальну суму 120 млн. дол. США для фінансування проектів з енергозбереження та енергоефективності в Україні. Однак поки що в рамках цієї кредитної лінії немає жодного проекту в сільськогосподарській галузі. Кредити надаються на умовах комерційних кредитів, мінімальна сума складає близько 500000 дол. США, у той же час, як повідомляється, термін кредиту більший, ніж в українських банків. Однак така сума кредиту є занадто великою для більшості проектів сільськогосподарської галузі. Німецький банк West LB має хороший послужний список в Україні, але на сьогодні у нього немає проекту в сільськогосподарській галузі на етапі підготовки. Основні причини — занадто малі кредити та складність договірних відносин при об'єднанні проектів.

Українські банки надають кредити на комерційних умовах, вимагають надійної застави та капітальних активів, у той час як сільськогосподарські підприємства часто не в змозі їх надати.

Складність теми та підвищення обізнаності

Ті, хто працюють у цій галузі, часто не мають достатніх знань про можливі варіанти вуглецевого фінансування. Розпорошеність бізнес-структури, велика кількість малих та середніх сільськогосподарських підприємств, розкиданих по всій країні, роблять завдання з підвищення обізнаності та розбудови потенціалу надзвичайно складним.

У галузі агробізнесу дуже поширеними явищами є скептицизм та відсутність інформації стосовно вуглецевого співфінансування на рівні керівництва.

Високий рівень витрат на ділові операції

Для власників проектів, які працюють у країні, проекти СВ супроводжуються новими формами договірних відносин та організації, до яких вони не звикли. Дуже часто підприємства не бажають нести витрати, пов'язані з отриманням інформації стосовно наявних варіантів та ринку, а також залучати розробників проектів СВ.

Покупці вуглецевих кредитів несуть витрати на ділові операції у зв'язку з проведенням аналізу й оцінки проекту, укладанням складних договірних схем та здійсненням нагляду за реалізацією контракту. Через такі витрати покупці не бажають укладати угоди, що передбачають велику кількість учасників та занадто низький договірний рівень скорочення викидів.

Національні рамкові умови

В Україні існує ряд технічних та інституційних перешкод, що мають негативний вплив на реалізацію проектів у сільськогосподарській галузі, зокрема:

- 1) Законодавство про охорону довкілля слабе, або його дотримання не забезпечується, тому не вдається врахувати позитивні екологічні вигоди від використання біомаси або органічних відходів для виробництва енергії (наприклад, уникнення штрафів за безконтрольне поводження з органічними відходами, виробництво органічних добрив).
- 2) Країна пройшла через період політичної нестабільності, тому з точки зору іноземних покупців вуглецевих кредитів та потенційних інвесторів біоенергетичних проектів ризик, пов'язаний з країною, є дуже високим.
- 3) Національних постачальників технологій мало або вони взагалі відсутні, у результаті ціни на обладнання — високі.
- 4) Відсутній ввідний тариф для виробників електроенергії з відновлювальних джерел. Для дрібних виробників електроенергії тариф розраховується з урахуванням повних витрат, у той час як для великих виробників електроенергії розрахунки, як правило, здійснюються інакше. Енергопостачальна компанія на рівні області вибирає, з якого джерела купувати електроенергію. З урахуванням усіх витрат виробництва ціни дрібних виробників виявляються вищими, ніж ціни великих виробників, які не повністю враховують витрати на виробництво на місцевому рівні. Таким чином, за відсутності ввідного тарифу дрібні виробники біоенергії вияв-

ляються дискримінованими і не мають можливості конкурувати з великими виробниками електроенергії, що користуються своїм монопольним правом.

Висновки

Два варіанти фінансування, які розглядались на конкретних прикладах (СВ проти СЗІ), мають слугувати для ілюстрації характеристик та сильних сторін двох зазначених механізмів. Однак робота не має на меті чіткого розмежування двох потоків фінансових коштів. Навпаки, придатність кожного з них має визначатись у залежності від конкретного проекту.

Незважаючи на наявні проблеми, вже можна відзначити позитивні тенденції. В Україні банківський сектор розвивається швидкими темпами, з'являються нові кредитні лінії. Нещодавно в Україні був створений національний фонд інноваційних проектів та проектів з енергозбереження.

Передбачається, що у 2008р. в рамках державної програми буде залучено близько 1 млрд. грн. для надання грантів обласним адміністраціям на реконструкцію централізованих систем теплопостачання. Результатом цього можуть стати інвестиції у сотні котлів, що працюють на соломі, а це може забезпечити вигоди від карбонового співфінансування.

Запропоновано закон про «зелений тариф», який зараз на розгляді у Верховній Раді і вже пройшов перше читання. Закон має на меті врахувати витрати газоочисних станцій у цінах на електроенергію. Це призведе до підвищення цін на електроенергію, що виробляється на електростанціях, які працюють на традиційних джерелах енергії, і, як результат, до подвоєння ввідних цін для дрібних виробників електроенергії. Однак цей закон ще має пройти друге та третє читання, й експерти стверджують, що підхід, який закладався в законі спочатку, вже втрачено. Швидше за все, остаточний варіант закону не стимулюватиме дрібних виробників електроенергії братися до справи.

У той же час, «зелений тариф» вважається основним кроком у напрямку досягнення стратегічної мети, тобто створення рівних умов для всіх, хто постачає енергію. Тому ми настійливо рекомендуємо продовжувати обговорення розрахунку справедливого тарифу для дрібних виробників.

Крім того, подальше застосування законів про захист довкілля та накладання штрафів за забруднення довкілля допоможе створенню сприятливого середовища для виробництва екологічно чистої енергії та розвитку ринку органічних добрив.

Покращання умов для національних виробників обладнання для вико-

ристання біогазу та котлів, що працюють на біомасі, забезпечить зниження інвестиційних витрат для таких проектів у довгостроковій перспективі.

Однак всі ці заходи навряд чи принесуть бажаний результат, якщо не буде скоригована ціна на викопні види палива з урахуванням всіх витрат, пов'язаних з його видобуванням.

Організація схеми зелених інвестицій

Вуглецевий ринок перебуває на самому початку свого становлення, і деякі процедури та правила ще розробляються. Тому активна участь в обговореннях на національному рівні є необхідною для залучення сільськогосподарської галузі до розробки національних програм.

Обговорення схеми зелених інвестицій, які зараз проходять на національному рівні, спрямовані на те, щоб за допомогою цього механізму забезпечити можливість реалізації тих проектів, які не задовольняють вимогам щодо проектів СВ (наприклад, через недостатній рівень доповнюваності).¹⁹⁷ Це сприятиме розвитку великих проектів у промисловості, що призведе до виключення більшості проектів, у яких передбачається використання біомаси. За такого сценарію вигоди сільськогосподарської галузі, знову ж таки, будуть незначними. Можна очікувати, що закупівля іншими країнами так званих «озелених» ОВК із СЗІ приведе до запровадження певних критеріїв щодо схеми (для відображення їхньої політики стосовно міжнародної співпраці з Україною та статусу їхніх переговорів щодо Кіотського протоколу). Таким чином, швидше за все, уряд України може стикнутися з труднощами при просуванні на ринок пропозицій в рамках СЗІ, які не відповідатимуть міжнародним стандартам ринку Кіотського протоколу.

І навпаки, вірогідно, що проекти, які передбачають використання біомаси, викличуть інтерес з боку урядів інших країн у рамках схеми зелених інвестицій. Автори настійливо рекомендують Міністерству аграрної політики брати участь в обговореннях дизайну СЗІ з Національним агентством із питань екологічних інвестицій при Кабінеті Міністрів України. Одночасно з обговоренням на загальнодержавному рівні слід розпочати обговорення з урядами інших країн для просування потенційної програми в рамках СЗІ для сільськогосподарської галузі.

Програма мікрокредитування може стати вдалим способом організації здійснення програми СЗІ для муніципалітетів, а також малих та середніх

¹⁹⁸ «Доповнюваність» — поняття, пов'язане з Кіотським протоколом, яке означає, що скорочення викидів у рамках проекту забезпечують стимул до його реалізації. Тобто без грошових надходжень від продажу скорочень викидів проект не буде фінансово життєздатним. Це поняття має на меті забезпечити передачу технології та не допустити використання механізмів Кіотського протоколу для надання прихованих субсидій тим галузям, які вже мають доступ до капіталу.

підприємств. У рамках програми комунальних інвестицій можна було б визначити види застави, які є прийнятними для забезпечення кредитів, щоб місцеві громади мали доступ до кредитних ресурсів. Через те, що обсяги інвестицій відносно малі, мінімальна сума кредиту в рамках такої програми має бути близько 60 000 євро.

Література

CD4CDM, JI pipeline, UNEP Risoe Centre, <http://cd4cdm.org/> Date: 27.08.07

Complex State Program for Support of Rural Areas Development for the period till 2015 (draft). Website of Ukraine's Ministry of Agrarian Policy <http://www.minagro.kiev.ua>

Geletukha G. State of the art and prospects of biomass to energy technologies development in Ukraine. Presentation at 3rd International Conference on Biomass for Energy, 18—20 September 2006, Kyiv, Ukraine

Geletukha G., Zhelyezna T., Filonenko O. Investments in fat-and-oil industry by means of Kyoto Protocol. Presentation at the International Conference «Grain in Black Sea region», 6 April 2006, Kyiv, Ukraine.

Kobets' M. Motor bio-fuels in Ukraine: state-of-the-art and prospects of production. Presentation at Ukrainian-German forum on bioenergy, 16 June 2007, Kyiv, Ukraine

Kucheruk P., Matveev Yu., Plugatar O. Potential and prospects for biogas projects in Ukraine. Presentation at 5th International Conference «Problems of Industrial Heat Engineering», 22—26 May 2007, Kyiv, Ukraine.

L. Nikolaisen, C. Nielsen, M. Larsen at al. Straw for Energy Production. Technology — Environment — Economy. Booklet prepared by the Center for Biomass Technology on behalf of Danish Energy Agency, 1998.

Mc Kinsey (2007). A cost curve for green house gas emissions, The Mc. Kinysey Quarterly 2007 No.1, limited distribution;

OECD (2007). Biofuels: is the cure worse than the disease?, SG/SD/RT(2007)3

Project «Justification of ways and equipment for energy production from straw». Final report of the Institute of Engineering Thermophysics for the Ministry of Education and Science of Ukraine, 2006.

Review «Market of oil production», <http://www.credit-rating.com.ua>

Статистичний щорічник України, 2004. К: Видавництво «Консультант», 2005р.

USA/AMP Farm Handbook 2004, <http://www.lol.org.ua/ukr/showart.php?id=36224>

Willem Maaskant & Andrey Jefimov-BGP Engineers B.V. (Netherlands, Ukraine). Prospects for JI-projects in biofuel sector of Ukraine — rape seed case study in East Ukraine. Presentation at 2nd International Conference on JI Projects in Ukraine «Climate Change and Business», 23—25 October, 2006, Kyiv, Ukraine.

Державний комітет статистики України, <http://www.ukrstat.gov.ua>

ІЕД (2006): Гелетука Г. Огляд відновлюваних джерел енергії в сільському та лісовому господарстві України. Консультативна робота ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP6, Київ, 2006р.

ІЕД (2007а): Бум на світовому ринку біопалива — як цим може скористатися Україна? Консультативна робота ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP7, Київ, 2007р.

ІЕД (2007б): Лакемеєр Е. Виробництво біоенергії в Україні: Конкурентноспроможність сільськогосподарських культур та іншої сільськогосподарської та лісогосподарської сировини. Консультативна робота ІЕД спільно з Німецько-українським аграрним діалогом AgPP11, Київ, 2007р.

ПОЛІТИКА УКРАЇНИ У СФЕРІ
СІЛЬСЬКОГО ГОСПОДАРСТВА,
БІОЕНЕРГЕТИКИ ТА
ХАРЧОВОЇ ПРОМИСЛОВОСТІ —
ДОСЛІДЖЕННЯ, ВИСНОВКИ ТА РЕКОМЕНДАЦІЇ

За редакцією:
Штрубенхоффа/ Мовчан/ Бураковського

Друк: Видавничий дім «АДЕФ—Україна»
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців видавничої продукції
Серія ДК №334 від 09.02.2001 р.

Тел.: (+38 044) 284-08-60, Факс: (+38 044) 284-08-50
Електронна пошта: adef@adef.com.ua
www.adef.com.ua

Підписано до друку 04.06.2009
Формат 70x1001/16
Гарнітура Cambria
Наклад 1000 примірників. Замовлення № 138

«Наша спільна мета – перетворити аграрний сектор на надзвичайно ефективну й конкурентоспроможну галузь економіки, щоб гарантувати продовольчу безпеку для країни та мати можливість експортувати виробничий надлишок агропромислової продукції.

Ця книга – путівник до найяскравіших аспектів розвитку та перетворення агропромислового сектору в Україні, таких як: конкурентоспроможність, фінансова підтримка, торгова політика, земельна реформа, підтримка цукрової, зернової та м'ясо-молочної галузі, розвиток виробництва біопалива.»

Мельник Ю.Ф.

Міністр аграрної політики України

«Я особливо радий тому, що вдосконалення структури українського сільського господарства та харчової промисловості веде до збільшення інвестицій і кращих можливостей для співробітництва з німецькими інвесторами у сферах сільського господарства та агробізнесу. Ця книга дає цінну інформацію і поради політикам та інвесторам.»

Хорст Зеєхофер

Екс-міністр продовольства, сільського господарства та захисту прав споживачів, Німеччина

Політика України у сфері сільського господарства, біоенергетики та харчової промисловості – дослідження, висновки та рекомендації

За редакцією: Штрубенхоффа/ Мовчан/ Бураковського