

М. І. Мелешко,
головний спеціаліст, Секретаріат Кабінету Міністрів України

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ЗЕРНА І РИНКОВИХ ВІДНОСИН ТА ЇХ РОЛЬ В СИСТЕМІ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРОДОВОЛЬЧОЇ БЕЗПЕКИ

У статті висвітлено питання державного регулювання ринку зерна, ринкових відносин у системі забезпечення продовольчої безпеки, визначення специфічних для неї чинників та механізмів, уточнено показники, що характеризують продовольчу безпеку в Україні.

The article deals with state regulation issues of grain market, market relations in the system of food security, identifies specific factors and mechanisms that define the food security in Ukraine.

ВСТУП

Поняття і концепція продовольчої безпеки ще на першопочатках їх формування були пов'язані з іншими близькими соціально-економічними концепціями і еволюціонували у міру того, як змінювалися теоретичні й практичні підходи різних країн і міжнародного співтовариства до розв'язання актуальних макроекономічних проблем. Лише за останні десятиліття продовольча безпека набула світового визнання як окрема економічна проблема та економічне явище.

Продовольча безпека має розглядатися у рамках країни в цілому та в регіональному аспекті зокрема, що зумовлюється різноманітністю природнокліматичних умов, соціально-економічним становищем окремих територій, демографічною ситуацією. Задоволення потреб у продовольстві повинно здійснюватися відносно кожної конкретної людини у місцях її проживання. Причому основний тягар у формуванні продовольчої безпеки покладається саме на суб'єкти держави, які безпосередньо відповідають перед населенням за його достатнє забезпечення якісним продовольством.

Зазначені обставини свідчать про актуальність забезпечення продовольчої безпеки з метою виявлення специфічних для неї чинників і механізмів, уточнення критеріїв і показників, що характеризують продовольчу безпеку. Вирішення цих питань дасть змогу розробити окремі механізми реалізації стратегії та визначити пріоритетні напрями забезпечення продовольчої безпеки на регіональному рівні.

ПОСТАНОВКА ЗАВДАННЯ

Стратегічна орієнтація України на вступ до Світової організації торгівлі і Європейського союзу на початку XXI ст. загострила проблему захисту економічної без-

пеки. Це продиктовано, з одного боку, твердими вимогами Європейського союзу і Світової організації торгівлі до моделі економічного функціонування і конкурентоздатності продукції. З іншого боку, рівень заробітної плати і доходів населення України суттєво поступається показникам розвинених країн і навіть тих, які розвиваються. Тому наукове обґрунтування удосконалення організаційно-економічних механізмів захисту економічних інтересів у рамках концепції економічної безпеки країни являє собою довгострокове стратегічне науково-практичне національне завдання. У цьому контексті продовольча безпека виступає ключовою складовою економічної безпеки і потребує удосконалення державного захисту національних інтересів на внутрішніх і світовому продовольчих ринках.

Значимість цієї проблеми визначається, зокрема, різким зменшенням душевого споживання основних видів продукції тваринництва в Україні, що негативно впливає на здоров'я населення і створює загрозу продовольчій безпеці. Ця загроза може наростати при орієнтуванні держави на задоволення потреб населення відповідно до фізіологічних норм за рахунок імпорту. Ситуація навесні 2005 р., коли дефіцит м'яса спричинив підвищення роздрібних цін на нього, а державні органи спробували вирішити це питання за рахунок збільшення імпорту, підтвердила гостроту, складність і тривалість розв'язання цієї проблеми.

Забезпечення країни зерном є однією з основних вимог продовольчої безпеки [1]. За розрахунками ФАО, рівень її досягнення відповідає середньодушовому виробництву зерна в обсязі 600 кг на рік.

У світі дана проблема залишається гострою, але стабільною.

В Україні вона набула загрозливого характеру із

середини 90-х років ХХ ст., коли внаслідок низького рівня матеріально-технічної оснащеності сільськогосподарських товаровиробників спостерігались щорічні значні коливання обсягів виробництва зерна.

Поняття продовольчої безпеки на рівні окремої держави, на відміну від загальносвітового рівня, тісно пов'язане з поняттям продовольчої незалежності (самозабезпечення), стану захищеності задоволення потреб у продовольстві за рахунок необхідного рівня власного виробництва. Важливість поняття продовольчої незалежності підтверджується хоча б тим фактором, що визначається світовою спільнотою як основний загальноприйнятний критерій продовольчої безпеки — коефіцієнт самозабезпечення, тобто питома вага сумарного вітчизняного виробництва продовольства в кінцевому споживанні, який не повинен бути нижчим за 80 відсотків.

Відмінність у підходах до забезпечення національної продовольчої безпеки зумовлюється відмінністю економічних (і політичних) інтересів країн з найрозвиненішим агропромисловим виробництвом, які володіють природними перевагами при виробництві сільськогосподарської продукції, та країн з менш сприятливими для агропромислового виробництва природнокліматичними умовами, обмеженими ресурсами сільськогосподарського виробництва або ринками, що формуються (зокрема, країн з перехідною економікою) [3].

Недооцінка важливості забезпечення регіональної продовольчої безпеки в Україні має ряд очевидних причин. Основна з них полягає в тому, що навіть на національному рівні забезпечення продовольчої безпеки не є пріоритетним напрямом розвитку агропромислового комплексу і державної політики у сфері його регулювання.

Безальтернативність європейської інтеграції України передбачає розгляд продовольчої безпеки в контексті стандартів і норм Європейського Союзу і Світової організації торгівлі.

Тому ми звернулися до методики обґрунтування рівня продовольчої безпеки в Україні з використанням чинних норм у країнах Європейського Союзу [2].

На харчування в країнах, які є старими членами Європейського Союзу, витрачається в середньому третя частина сімейних бюджетів, тому мінімальний розмір заробітної плати в Україні мав би становити 3765 гривень на місяць (1255 гривень на місяць $\times 3$), або 650 євро на місяць (за курсом станом на 1 вересня 2009 р.), а мінімальна погодинна оплата праці — 24 гривні, або 3,5 євро. І навіть таке, на перший погляд, фантастичне збільшення лише на 70 відсотків забезпечить дотримання європейського законодавства з мінімальної оплати праці.

Отже, можна вважати нині є чітко встановлена наявність протиріч у сфері застосування механізмів підвищення продовольчої безпеки, які створюються і реалізуються органами державного управління нашої країни.

Суть цих протиріч, на мою думку, полягає в тому, що ринкова трансформація агропромислової сфери на початковому етапі розглядалась як засіб підвищення добробуту народу. Проте частка сімейного бюджету, яка використовується на продовольство, в цілому, по

Україні зростає більше ніж у два рази, досягши 70 відсотків, а заробітна плата знизилася до рівня, який у 10 разів менший від рівня країн Європейського Союзу.

Тому на концептуальному рівні нині виникає дві серйозних проблеми, які можна розв'язувати лише на державному рівні. Позиція автора з цього приводу така [4].

Перша проблема належить до сфери продовольчої безпеки, що в концентрованому вигляді передбачає застосування механізмів державного регулювання міжгалузевих цінових відносин, які у кінцевому підсумку можуть забезпечити збільшення товарної продукції при зниженні її собівартості.

Друга проблема полягає в необхідності підвищення заробітної плати як економічної основи збільшення душевого споживання усіх видів продовольства. Своєрідне замкнене коло: ціновий диспаритет \rightarrow зниження обсягів товарного виробництва \rightarrow підвищення собівартості — підвищення роздрібних цін \rightarrow зниження попиту, воно може бути розірване лише за одночасного впливу держави на дві його найважливіші складові.

Першою складовою, на мою думку, може бути встановлення цінового паритету на промислову і сільськогосподарську продукцію.

Другою складовою, яку також потрібно долати, є поступове підвищення заробітної плати до європейського рівня.

Одночасне розв'язання державою цих двох проблем дуже важливе, оскільки після вступу нашої країни до Світової організації торгівлі та завдяки намаганням України стати членом Європейського Союзу ціни на всі види продовольства і предмети особистого споживання населення вирівнюються з аналогічними цінами країн — членів Європейського Союзу.

З урахуванням надзвичайної важливості забезпечення продовольчої безпеки кожна держава, дбаючи про свій народ, повинна мати державний орган, який міг би виконувати координацію виробництва й споживання, а також стабілізував ситуацію на внутрішньому ринку продовольства.

В Україні саме на Аграрний фонд з метою підтримання належного рівня продовольчої безпеки покладено функцію накопичення зерна у державному інтервенційному фонді у таких обсягах (у відсотках до обсягів внутрішнього споживання): у 2006 р. — 10 відсотків, у 2007 р. — 12, у 2008 р. — 14, у 2009 р. — 16, у 2010 р. та подальших роках — 20 відсотків [5].

Слід зазначити, що обсяги внутрішнього споживання також є предметом дискусії. Так, потреба в продовольчому зерні для виробництва борошна і круп становить в перерахунку (за статистичними даними щодо фактичного випуску борошна і круп) — 3,7 млн тонн; сумарно за розрахунками регіональних адміністрацій — 5 млн тонн (джерело — дані Міністерства аграрної політики); сумарно за централізованими розрахунками — 7,3 млн тонн (джерело — дані Міністерства аграрної політики).

Виходячи з цього, розмір інтервенційного фонду для пшениці 3—4 класів та жита у 2009 р. повинен був становити 881 тис. тонн, а фактично в Аграрному фонді накопичено 1 410 тис. тонн зерна.

Механізм цінової підтримки запозичено з досвіду

Європейського Союзу, де діють так звані інтервенційні ціни. Там вони є обов'язковими, тобто держава зобов'язується закуповувати продукцію за встановленими цінами. Інтервенційні ціни підкріплюються експортними субсидіями, що додатково збільшує "вартість" цінової підтримки в Європейському Союзі.

В Україні експортні субсидії не застосовуються і не будуть застосовуватись відповідно до зобов'язань, взятих під час переговорів щодо вступу до Світової організації торгівлі. Отже, це робить цінову підтримку вразливою до кон'юнктури світового або регіонального (басейн Чорного моря) ринків.

Для того щоб мати можливість ефективно коригувати рівень ціни на ринку, держава повинна бути готовою (що підкріплено відповідними обсягами бюджетного фінансування) закуповувати як мінімум 20 відсотків зібраного валового збору зерна, для чого необхідно (при врожаї 35 мільйонів тонн) резервувати близько 5 мільярдів гривень. При цьому держава візьме на себе і комерційні ризики (оскільки далеко не завжди динаміка цін на ринку протягом маркетингового періоду є позитивною), а також витрати на зберігання зерна (близько 13 гривень за тону, або більш як 90 мільйонів гривень за місяць, залежно від фактичних обсягів закупівлі). Отже, дієва цінова підтримка є дорогою, а дешева цінова підтримка не функціонує. Наприклад, штучне завищення державних закупівельних цін по відношенню до цін комерційних операцій призводить лише до стимулювання корупції.

Отже, коли експортні ціни досить високі, то ринкові ціни порівняно високі й без значних державних закупівель (2006 р.), а коли експортні ціни низькі — державні закупівлі поліпшують ситуацію (2004 р.). У таких умовах єдиною досяжною метою цінової підтримки може бути недопущення надмірного сезонного зниження цін.

А для цього цілком достатньо проводити заставні операції із зерном (кредитування під заставу зерна із можливим поверненням кредиту, відсотків і витрат за зберігання зерна сільгоспвиробником для повернення його у свою власність).

По-перше, заставні операції менш витратні для держави. По-друге, у випадку позитивної динаміки цін сільгоспвиробник має право витребувати зерно, відшкодувавши витрати Аграрного фонду та скористатись ціновими перевагами. По-третє, держава в особі Аграрного фонду не несе непрогнозованих цінових ризиків, оскільки пропонує за зерно досить помірну заставну ціну.

Що стосується накопичення обсягів державного інтервенційного фонду, то закупівлі зерна для цього доцільно здійснювати за середньозваженими біржовими цінами як це, до речі, і робилось у 2006/2007 маркетинговому періоді згідно з окремим розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30 серпня 2006 р. № 474 "Про деякі заходи щодо регулювання ринку зерна" [7]. За таких же умов та за рішенням Уряду від 18 лютого 2009 р. № 96 [6] здійснювалося формування державного інтервенційного фонду.

Це дало змогу не витратити державні кошти на підтримку корупційних схем у випадку, коли встановлена державою мінімальна закупівельна ціна перевищує ціни комерційного ринку, а Аграрному фонду не "випа-

дати" із процесу закупівель, коли ціни на ринку перевищують рівень мінімальної закупівельної ціни.

Отже, рівень мінімальної ціни може бути базою для встановлення заставних цін та індикатором для прийняття рішення про здійснення заставних операцій, а рівень максимальної ціни — індикатором (але не зобов'язуючим) необхідності здійснення товарних інтервенцій. Слід також розглянути можливість відмови від встановлення максимальної ціни перед початком маркетингового року, оскільки подібних прецедентів не існує в практиці країн у виробництві зернових. Фактичний рівень цін товарних інтервенцій повинен визначатись перед здійсненням таких інтервенцій з урахуванням кон'юнктури світового ринку.

Такі зміни дадуть можливість Аграрному фонду гнучкіше працювати на зерновому ринку, але для цього необхідно передбачати відповідне фінансування.

Виникає запитання: чому Аграрний фонд не зміг ефективно здійснювати закупівлі зернових на початку 2006/2007 маркетингового року, знявши з порядку денного питання продовольчої безпеки. Відповіді дві: акцент робився на заставні операції, за яких зерно не переходить у власність держави; Аграрний фонд був обмежений у фінансуванні як при прийнятті бюджету, так і після виділення реальних коштів.

Повертаючись до теми відсутності взаємодії Аграрного фонду і Держрезерву, слід зазначити, що така ситуація негативно позначається на ефективності управління державними зерновими ресурсами. Іноді виникають ситуації, коли Аграрний фонд закуповує продовольче зерно для поповнення резерву, а Держрезерв продає його (або продукти переробки) для освіження запасів.

Для уникнення таких ситуацій необхідно зосередити функції управління балансами і цінами в Аграрному фонді, залишивши за Держрезервом мобілізаційну складову та поступово перейти до ситуації, коли Аграрний фонд буде агентом Держрезерву при освіженні запасів об'єктів державного цінового регулювання.

Оскільки в даному випадку йдеться про фактичне підвищення ролі Аграрного фонду, доцільно підвищити і його статус, підпорядкувавши Кабінету Міністрів України та сформувавши наглядову раду із представників Міністерства аграрної політики, Міністерства економіки та Міністерства фінансів. Очевидно, такий крок зробив би реальнішим і адекватнішим фінансування потреб Аграрного фонду.

Регіональні ресурси зерна на поточний момент формуються за трьома основними схемами (в порядку масштабності використання):

1. Формальне зарахування до регіональних ресурсів зерна, що знаходиться на комбінатах хлібопродуктів у межах областей.
2. Пільгове кредитування переробників під зобов'язання закупити зерно і утримувати його для задоволення регіональних потреб.
3. Виділення бюджетних коштів для закупівлі зерна в регіональні ресурси.

В останні роки "завдання" щодо формування регіональних ресурсів доводяться в розмірі 1,8 млн тонн із урахуванням запасів Аграрного фонду і Держрезерву, а загальний обсяг державних запасів зерна планується

в розмірах до 3 млн тонн. Зрозуміло, що ці запаси не можуть використовуватися для задоволення потреб у продовольчому зерні в особистих селянських господарствах або сільгосппідприємствах, отже, вони призначені для використання винятково на великих і середніх підприємствах з переробки зерна. В такому випадку загальнодержавну потребу зерна слід розраховувати на основі потреб саме таких підприємств (3,7 млн тонн зерна), а не за розрахунково-балансовими значеннями (5—7,3 млн тонн).

Виходячи з цього, можна стверджувати, що плани щодо накопичення державних ресурсів зерна становлять 81 відсоток від загальнодержавних потреб у товарних партіях зерна для продовольчої переробки (3 від 3,7 млн тонн). Неадекватність таких завдань зрозуміла, це також є однією з причин формальних підходів до формування регіональних ресурсів.

Крім цього, іноді регіональні закупівлі зумовлюють нераціональне використання бюджетних коштів, наприклад, внаслідок фінансування закупівель винятково через окремі біржі або комерційні структури, які висувають "специфічні" умови роботи сільгоспвиробникам.

Враховуючи наведене, можна зробити висновок, що необхідність формування регіональних ресурсів зерна в середньостроковій перспективі є сумнівною.

ВИСНОВКИ

Для забезпечення продовольчої безпеки нашої держави важливого значення набуває стратегія інтеграції до світового економічного простору, насамперед до європейського. Одним з головних векторів зовнішньоекономічної політики України визнана інтеграція до Європейського Союзу.

1. В межах Європейського Союзу здійснюються спільна аграрна політика, згідно з якою відбувається квотування обсягів виробництва сільськогосподарської продукції, державне регулювання цін, запроваджуються єдині стандарти на аграрну продукцію, скасовуються митні збори, що діють між країнами Європейського Союзу, та вводиться єдиний зовнішньоторговельний тариф.

2. Економіка України буде ефективнішою за умови скоординованості з економічною стратегією інших країн, що потребує формування раціональної структури експортного потенціалу відповідно до конкурентних переваг вітчизняного сільськогосподарського продовольства і сировини.

3. Згідно з спільною аграрною політикою Європейського Союзу сільське господарство включається до спільного європейського ринку, здійснюється квотування аграрного виробництва, державне регулювання цін, запроваджуються єдині стандарти якості на продовольство, сільськогосподарську сировину та технічні вимоги до її виробництва, скасовуються митні збори, що діють між країнами Європейського Союзу, та вводиться єдиний зовнішньоторговельний тариф.

4. Як свідчить світовий досвід, ринковий механізм господарювання сприяє досягненню високих темпів економічного і соціального розвитку, ефективному використанню виробничого потенціалу підприємств, прискоро-

ренню науково-технічного прогресу, підвищенню рівня життя населення.

5. Приєднання України до Світової організації торгівлі розширює експортні можливості українських виробників зерна і одночасно зумовлює появу нових видів ризиків, які необхідно враховувати при розробленні національних і регіональних програм розвитку галузі.

6. Закон України "Про державну підтримку сільського господарства України" передбачає підтримку виробництва стратегічно важливих видів рослинницької продукції через мінімальні гарантовані ціни і фінансові інтервенції. Проти цих заходів виступав цілий ряд країн під час переговорного процесу щодо вступу України до Світової організації торгівлі. Угода по сільському господарству, підписана членами Світової організації торгівлі, зобов'язує країни класифікувати їх внутрішні заходи щодо підтримки сільського господарства відповідно до таких категорій:

— для здійснення товарних інтервенцій держава створює продовольчий фонд згідно із зазначеним Законом на кредитній основі, що відноситься до "зеленого кошика";

— "жовтий кошик" включає заходи аграрної політики, які деформують виробництво та спотворюють торгівлю. Сюди включають заходи цінової підтримки, субсидії товаровиробникам і так званий втрачений дохід держави, тобто звільнення сільськогосподарських виробників від податків та від повернення наданих державою кредитів;

— до "блакитного кошика" належать прямі виплати в рамках програм квотування виробництва, тобто заходи, які не повинні підлягати обов'язковому скороченню, якщо вони базуються на фіксованих площах і врожаях.

Література:

1. Боднар О.В. Зерно -основна складова продовольчої безпеки держави. — Агроінком. — 2004. — № 11—12.

2. Масляніцина О.В. Сучасні тенденції розвитку світового ринку зерна та їх вплив на вітчизняний ринок / / Вісник Державного агроєкологічного університету. — 2005. — № 1. — С. 323—329.

3. Точилін А.О., Остапко Т.О., Городній В.В. Продовольча безпека як концепція ринкових реформ в аграрному секторі — К.: Інститут економічного прогнозування НАН України, 1998. — 60 с.

4. Шкаберін В.М. Продовольча безпека як основа формування та розвитку аграрної політики держави / / Держава і регіони. Серія: Державне управління. — 2005. — № 1. — С. 119—124.

5. Закон України "Про державну підтримку сільського господарства України" від 24.06.2004 № 1877-ІУ (із змінами і доповненнями).

6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про закупівлю зерна до державного продовольчого резерву" від 18.02.09 № 96.

7. Розпорядження Кабінету Міністрів України "Про деякі заходи щодо регулювання ринку зерна" від 30.08.06 № 474.

Стаття надійшла до редакції 19.04.2010 р.