

Supported by:



based on a decision of the Parliament
of the Federal Republic of Germany



Серія консультативних робіт

APD/PP/01/2012

Законопроект 'Про сільське господарство': Сумнівні цілі та недоречні інструменти

Олег Нів'євський

Київ, травень 2012

Про проект “Німецько-Український Аграрний Діалог” (APD)

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

Німецько-Український Аграрний Діалог

Рейтарська 8/5 А
01034 Київ, Україна
Тел: +38 044 / 235 64 85 або 235 63 60
Факс: +38 044 / 278 63 36
agro@ier.kiev.ua
www.apd-ukraine.de

Партнери Проекту

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



www.ier.com.ua

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

 **Berlin**
Economics www.berlin-economics.com

Резюме

27 січня 2012 року Міністерство аграрної політики та продовольства України опублікувало законопроект «Про сільське господарство». Отже, після більше ніж 20 років перехідного періоду, сільське господарство України наблизилося до того, щоб отримати свій власний рамковий закон. Однак у своїй чинній редакції законопроект містить доволі суперечливі цілі державної аграрної політики (ДАП), а також заходи їх досягнення.

В цілому, **цілі** ДАП в цьому законопроекті нагадують цілі сучасної аграрної політики. Однак подальший детальний аналіз законопроекту показує, що під продовольчою безпекою мається на увазі продовольча самодостатність. Загальноприйняте ж визначення продовольчої безпеки наголошує не тільки на фізичній наявності продовольства, а також на її економічній доступності, тобто за помірними цінами. Дотримання продовольчої самодостатності позбавить Україну вигод від міжнародної торгівлі та спеціалізації і зробить Україну в цілому біднішою.

Іншим недоліком законопроекту є повна відсутність цілі на підвищення продуктивності серед перелічених цілей ДАП. І це не зважаючи на те, що впродовж останнього десятиліття продуктивність в українському сільському господарстві залишалась нижче середньосвітових рівнів, хоча агро-кліматичні умови в Україні безумовно вищі за середні показники у світі. Економічні дослідження дають зрозуміти, що підвищення продуктивності є єдиним сталим способом підвищення конкурентоспроможності сільського господарства. Враховуючи теперішній невисокий рівень продуктивності в сільському господарстві України, це має бути ключовим завданням уряду; прискорення технічного прогресу та ефективності виробництва забезпечить продовольчу безпеку держави та збільшить внесок сільського господарства до національного економічного зростання та добробуту. Таким чином, щодо **цілей Державної аграрної політики**, ми пропонуємо наступне:

1. раціоналізувати цілі державної аграрної політики згідно сучасних принципів аграрної політики, тобто принципів ЄС;
2. узгодити визначення концепції продовольчої безпеки згідно загальноприйнятих стандартів;
3. гарантувати, щоб зростання продуктивності стало ключовою ціллю державної аграрної політики.

Ключовим елементом законопроекту є система так званих **аграрних паспортів**. Індивідуальні аграрні паспорти розробляються на 5 років та містять **станданти сільськогосподарської діяльності**, а також 5-тирічні плани по виробництву й інші цілі. Система виглядає наступним чином: аграрні паспорти розробляються для кожного аграрного підприємства, після чого вони зводяться до рівня адміністративної одиниці (району) та далі регіональних (обласних) та національного рівнів, тобто до «аграрного паспорту» України. Місцеві, регіональні та національні програми розвитку сільськогосподарського виробництва передбачають виконання цілей, затверджених аграрними паспортами.

Серед іншого, основне занепокоєння щодо виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності викликає те, що вони встановлюють норми структур та сівозмін у рослинництві, щільності утримання тварин, збереження спеціалізації ферм тощо. Більше того, законопроект передбачає адміністративну та навіть кримінальну відповідальність за порушення виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності, зазначених в аграрних паспортах. Кінцевим результатом всіх цих нових елементів буде не здатність «невидимої руки» ринку реструктурувати українське сільське господарство у більш конкурентоспроможний та продуктивний сектор. Замороження виробничих структур в рослинництві та тваринництві на п'ять років поламає один з фундаментальних ринкових механізмів адаптації виробничих планів у відповідності до цін, що складаються на міжнародних ринках; це «заморозить» неконкурентоспроможні ферми у секторі. По суті, система аграрних паспортів є поверненням до принципів **центрального планування радянських часів**.

Подальшим ключовим інструментом ДАП є **цінове регулювання**. Законопроектом пропонується дозволити цінам коливатись у визначеному інтервалі, між мінімальною та максимальною цінами, та застосовувати інтервенції, заставні закупівлі, квотування експорту та імпорту, а також інші торговельні обмеження задля утримання цін в цих рамках. У разі, якщо різниця між ринковою ціною та відповідними лімітами перевищить 20%, можуть застосовуватись адміністративне регулювання. Економічна література однастайна щодо негативного впливу такого режиму. Крім цього, це суперечить стандартам СОТ та призведе до величезних бюджетних і соціальних витрат.

Отже, в контексті **інструментарію Державної аграрної політики** ми пропонуємо:

4. відмовитися від концепції аграрних паспортів та виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності; якщо ж уряд хоче зберегти їх, вони не мають бути обов'язковими для виробників та не мають передбачати будь-якої відповідальності за порушення стандартів сільськогосподарського виробництва; уряд має використовувати їх тільки для моніторингу, складання звітності та адаптування політичних заходів відповідно до цілей;
5. якщо головною метою стандартів сільськогосподарського виробництва є збереження родючості ґрунтів, уряд має підійти до проблеми безпосередньо, через гарантування виконання Закону України «Про охорону земель», а не через пряме втручання у виробничий процес.
6. відмовитися від ідеї цінового регулювання. Навпаки, уряд має затвердити свою прихильність ідеям вільного ринкового ціноутворення шляхом зобов'язання не втручатись в ціноутворення на аграрних ринках.

Загалом, законопроект має сильний «неринковий» або центрально-плановий нахил із потенційно значними негативними економічними наслідками, а також він не враховує негативний досвід ЄС із вкрай зарегульованою Спільною аграрною політикою. У чинній редакції законопроект потрібно суттєво переглянути.

Автор:

Олег Нів'євський

nivievskiy@ier.kiev.ua

+ 38 044 278-63-42

Лектор:

Др. Рікардо Джуччі

giucci@berlin-economics.com

+ 38 044 278-63-60

Зміст

1. Вступ	6
2. Цілі законопроекту	6
3. Заходи законопроекту	9
<i>3.1 Елементи центрального планування – аграрні паспорти та виробничі стандарти</i>	<i>9</i>
<i>3.2 Цінове регулювання.....</i>	<i>10</i>
4. Інші занепокоєння щодо законопроекту	11
Список використаної літератури	12

1. Вступ

27 січня 2012 року Міністерство аграрної політики та сільського господарства оприлюднило законопроект "Про сільське господарство". Отже, після 20 років перехідного періоду аграрний сектор України наблизилось до того, щоб мати власний рамковий закон, який визначить довгострокові цілі сектору, механізми та інструменти державної аграрної політики (ДАП) та принципи функціонування аграрних ринків в Україні.

Деякі елементи запропонованого законопроекту вже представлені в інших законодавчих актах. Наприклад, основні цілі сільськогосподарської політики України сформульовано в Законі України "Про основні засади державної політики у сільському господарстві на період до 2015 року"¹, зокрема це (1) продовольча безпека; (2) ефективність та міжнародна конкурентоспроможність; (3) комплексний розвиток сільських територій та покращення соціальних умов на селі. Для досягнення цілей державної політики у "Державній цільовій програмі з розвитку українського села на період до 2015 року"², визначено конкретні завдання, а також потреби та джерела фінансування. Проте практичні заходи державної політики рідко відповідають формально визначеним державним цілям та державним програмам. Державна політика значною мірою була ситуативною, і характеризувалася відсутністю загальної довгострокової стратегічної перспективи на основі економічних принципів. Часто виглядає так, що державна політика відображає корисливі інтереси та особисту вигоду певних зацікавлених кіл. Запровадження обмежень на експорт зернових чотири рази протягом останніх шести років (сезони 2006/07, 2007/08, 2010/11 та 2011/12) значною мірою підтверджує це спостереження (див. напр. Nivievskyi et al., 2011a та 2011b).

Проте ці обставини дають можливість проаналізувати законопроект 'з нуля', тобто, без посилання на Закон "Про основні засади...". З іншого боку, законопроект чітко визначає систему критеріїв, за якою можна оцінити цей законопроект. У другому абзаці статті 2 зазначено:

'Державна аграрна політика базується на національних пріоритетах і враховує необхідність інтеграції України до Європейського Союзу та світового економічного простору'.

Іншими словами, нашою системою критеріїв є політика ЄС та СОТ. В даній роботі здійснено аналіз основних положень законопроекту з точки зору політичної економії. Спершу ми перевіряємо на скільки цілі ДАП у законопроекті відповідають системі критеріїв та цілям сучасної аграрної політики. Зокрема, ми аналізуємо на скільки цілі ДАП у законопроекті орієнтовані на розв'язання проблем сільського господарства в Україні. По-друге, ми аналізуємо на скільки заходи та принципи функціонування ринку запропоновані законопроектом, відповідають цілям ДАП задекларованих у законопроекті або визначених системою критеріїв. До кожного розділу ми додаємо перелік рекомендацій.

2. ЦІЛІ ЗАКОНОПРОЕКТУ

У законопроекті наведено наступні **цілі** ДАП України (див. статтю 4):

- i) забезпечення продовольчої безпеки та постачання якісної сировини для переробної промисловості;
- ii) розвиток експорту сільськогосподарської продукції;
- iii) конкурентоспроможність сільськогосподарської продукції;
- iv) ефективний ринок сільськогосподарської продукції та продовольства, що забезпечує прибуткову діяльність сільськогосподарських товаровиробників;

¹ Закон України # 2982-IV "Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року" від 18 жовтня, 2005

² Постанова Кабінету Міністрів №1158 від 19 вересня, 2007

- v) ефективна зайнятість сільського населення;
- vi) екологізація сільського господарства та охорона навколишнього природного середовища.

З першого погляду, ці цілі державної політики нагадують цілі сучасної державної політики, зокрема, цілі Спільної аграрної політики ЄС³:

- i) збільшити продуктивність сільського господарства шляхом сприяння технічному прогресу та забезпечення раціонального розвитку сільськогосподарського виробництва та оптимального використання факторів виробництва, зокрема, праці;
- ii) таким чином, забезпечити справедливий рівень життя для сільськогосподарських виробників, зокрема, шляхом підвищення індивідуального доходу зайнятих в сільському господарстві осіб;
- iii) стабілізувати ринок;
- iv) забезпечити наявність продукції;
- v) забезпечити доступ споживачів до продукції за прийнятними цінами.

При порівнянні двох цих наборів цілей, можна помітити досить схожу 'мантру' слів, як то 'продовольча безпека', 'ефективність', 'зайнятість в аграрному секторі', 'дохід фермерів' та ін. Однак, більш детальний аналіз законопроекту виявив деякі дивні особливості.

По-перше, ціль продовольчої безпеки у законопроекті вживається у значенні продовольчої самодостатності (Стаття 13). У другому абзаці статті 13 зазначено:

'Державна, галузеві та регіональні цільові програми розвитку сільського господарства передбачають виконання заходів щодо забезпечення продовольчої незалежності держави (регіону) та раціональної сільськогосподарської діяльності'.

На противагу цьому, в цілях ЄС особлива увага надається не лише фізичній 'наявності продовольства', але також і її економічній доступності, тобто, 'споживачі мають доступ до продукції за прийнятними цінами'. Економічні дослідження свідчать про те, що хоча продовольча самодостатність дійсно забезпечує фізичну наявність продовольства, але це не гарантує забезпечення її економічної доступності. Чому Україна має вирощувати свої власні банани, якщо вона може купити їх дешевше на світовому ринку?

Врізка 1: Виміри продовольчої безпеки (FAO, 2006)

Наявність продовольства: наявність продовольства належної якості у достатній кількості, що забезпечується виробництвом всередині країни або імпортом (включаючи продовольчу допомогу).

Доступність продовольства: доступ осіб до адекватних ресурсів (право доступу) з метою придбання відповідних продуктів для забезпечення поживної дієти. Право доступу визначається як низка всіх груп товарів, які перебувають у власності осіб з врахуванням правових, політичних, економічних і соціальних умов громади у якій вони живуть (включаючи традиційні права такі як доступ до спільних ресурсів).

Споживання: споживання продукції шляхом дотримання певної дієти, використання чистої води, дотримання санітарних вимог та вимог з охорони здоров'я, щоб досягти стану харчового благополуччя коли задовольняються всі фізіологічні потреби. Цей критерій підкреслює важливість нехарчових вхідних ресурсів для продовольчої безпеки.

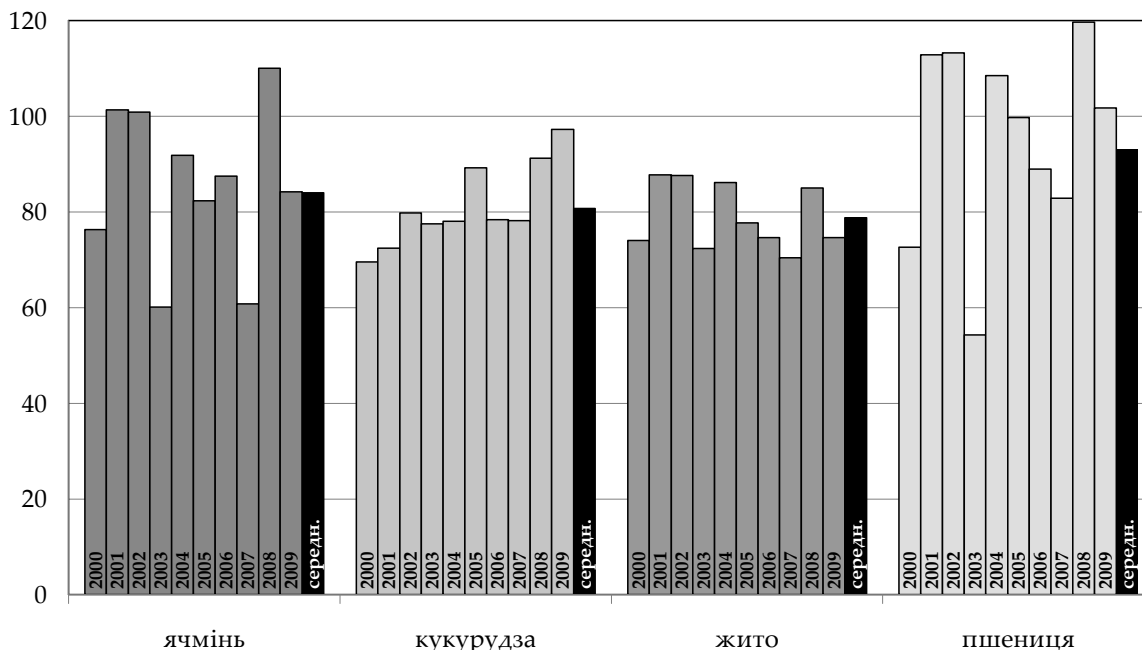
Стабільність: для забезпечення продовольчої безпеки населення, домогосподарства чи індивіда, повинен існувати постійний доступ до продовольства. Вони не повинні втратити доступ до продовольства у результаті раптових шоків (наприклад, економічної чи кліматичної кризи) або циклічних подій (напр. сезонної продовольчої небезпеки). Таким чином, концепція стабільності може стосуватися одночасно двох вимірів продовольчої безпеки - наявності і доступності.

³ Див. Ст.. 33 Ніщцького договору, Офіційний журнал Європейського Союзу С 321 Е/10, 12 грудня 2006 р.

Широко розповсюджене визначення Світового продовольчого саміту (World Food Summit, 1996) підкреслює багатовимірний характер продовольчої безпеки та включає наявність продовольства, доступність, якість споживання та стабільність. У Врзці 1 наведено опис вимірів концепції продовольчої безпеки. Більше того, базові підручники з міжнародної економіки чітко показують, що забезпечення продовольчої самодостатності (досягнення ситуації автаркії на деяких ринках) призведе до виключення України з міжнародної торгівлі та переваг зі спеціалізації і, таким чином, призведе в цілому до збіднення країни.

Іншим неочікуваним спостереженням виявилось те, що підвищення продуктивності абсолютно відсутнє у переліку цілей ДАП, хоча низька продуктивність є однією з найбільших проблем сектору. Незважаючи на те, що умови вирощування сільськогосподарських культур в Україні значно кращі за середні по світу, протягом останніх десяти років продуктивність сільського господарства є нижчою від відповідних середньосвітових значень (див. Рисунок 1). Хоча потрібно зазначити, що продуктивність поступово покращується. Наприклад, врожайність ячменю 2010/2011 сезону була на рівні 2 т/га порівняно до 4,3 т/га в середньому для ЄС-27; кукурудзи - 4,42 т/га порівняно до 6,83 т/га; пшениці - 2,64 т/га порівняно до 5, 29 т/га.

Рисунок 1 Врожайність основних зернових культур порівняно із середньосвітовими показниками (2000-2009рр.)



Джерело: BE Berlin Economics (2011)

Враховуючи те, що конкурентоспроможність та розвиток експорту належать до цілей ДАП, потрібно зазначити наступне. Економічні дослідження свідчать про те, що єдиним стійким способом підвищення конкурентоспроможності сільського господарства є забезпечення зростання його продуктивності. Загалом, конкурентоспроможність на міжнародному ринку зумовлена двома основними групами факторів: : i) технології/ефективність/продуктивність та ii) ціни (Nivievskiy et al, 2010). Згідно прогнозів розвитку аграрних ринків (див. наприклад OECD, 2011), ціни на сільськогосподарську продукцію будуть залишатися достатньо високими в осяжному майбутньому. Водночас, деяка сільськогосподарська продукція використовується в якості вхідних ресурсів в інших видах сільськогосподарського виробництва. Більше того, зростаючі ціни на сільськогосподарську продукцію швидше за все призведуть до подальшого підвищення цін на паливо та добрива. Таким чином, чистий вплив високих цін на сільськогосподарську продукцію та ресурси на конкурентоспроможність аграрного сектору не зовсім чітко зрозумілий і великою мірою залежить від того, на скільки ефективно використані виробничі ресурси перетво-

риватимуться в вихідну продукцію, тобто, від ефективності та зростання продуктивності виробництва. Зменшення відставання України у продуктивності (порівняно з середніми світовими показниками) має бути ключовим завданням уряду; зосередження на стимулюванні технічного прогресу та підвищенні ефективності забезпечить продовольчу безпеку в країні та підвищить внесок сільського господарства у зростання національної економіки та добробуту.

Рекомендація #1. Узгодження цілей ДАП з принципами сучасної аграрної політики, тобто, з принципами ЄС.

Рекомендація #2. Забезпечення належного визначення концепції продовольчої безпеки у законопроекті та внесення відповідних змін.

Рекомендація #3. Забезпечити, щоб 'зростання продуктивності' було ключовою ціллю ДАП...

3. ЗАХОДИ ЗАКОНОПРОЕКТУ

3.1 ЕЛЕМЕНТИ ЦЕНТРАЛЬНОГО ПЛАНУВАННЯ – АГРАРНІ ПАСПОРТИ ТА ВИРОБНИЧІ СТАНДАРТИ

У попередньому розділі ми зазначили, що зафіксовані у законопроекті цілі ДАП не відображають належним чином сучасні та загальноприйняті цілі аграрної політики. На фоні цього, далі ми намагаємося відповісти на запитання, чи є запропоновані законопроектом заходи та принципи організації ринку адекватними для досягнення цілей, що містяться в нашій системі критеріїв.

Ключовим елементом законопроекту є система так-званих **аграрних паспортів** (стаття 12). Індивідуальні аграрні паспорти розробляються на п'ять років та містять **виробничі стандарти сільськогосподарської діяльності** (стаття 11), а також п'ятирічні виробничі плани й інші цілі. Система виглядає наступним чином: аграрні паспорти розробляються для кожного аграрного підприємства, після цього вони зводяться до рівня адміністративної одиниці (району) та далі регіональних (обласних) та національного, тобто до «аграрного паспорту» України. Місцеві, регіональні та національні програми розвитку сільськогосподарського виробництва мають базуватись на аграрних паспортах та досягати цілей, що містяться в цих аграрних паспортах.

Серед іншого, основне занепокоєння щодо виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності викликають такі речі, як встановлення норм щодо структур та сівозмін у рослинництві, щільності утримання тварин, збереження спеціалізації ферм, тощо. Більш цього, законопроект передбачає адміністративну та навіть кримінальну відповідальність (стаття 17) за порушення виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності, зазначених аграрними паспортами.

Кінцевим результатом цих нових елементів буде втрата здатності «невидимої руки» ринку реструктурувати українське сільське господарство у більш конкурентоспроможний та продуктивний сектор. Замороження виробничих структур в рослинництві та тваринництві на п'ять років порушить один з фундаментальних ринкових механізмів, а саме прилаштування виробничих планів у відповідності до цін, що складаються на міжнародних ринках; це «заморозить» неконкурентоспроможні підприємства у секторі. Важливо пам'ятати, що соціальні втрати, які виникають внаслідок діяльності неконкурентоспроможних підприємств, потрібно буде компенсувати десь в іншому секторі економіки. По суті, система аграрних паспортів є поверненням до принципів **центрального планування радянських часів**.

Переважаюча частина економістів у світі визнає, що коли мова йде про ефективний розподіл ресурсів в економіці, то ринкові принципи є кращим інструментом ніж центральне планування (von Cramon-Taubadel, 1999). Навіть найталановитіша команда планувальників не зможе вирішити проблему ефективного розподілу ресурсів, оскільки це завдання вимагає тони інформації. Планувальники мають знати, скільки ресурсів є в наявності, якими є виробничі витрати та як підприємства оцінюють своє виробництво. Більш цього, ця інформація має збиратись дуже чітко і швидко, що звичайно ж потребує значного фінансування. Максимум, що можуть зробити планувальники, це зібрати середні показники по підприємствах, що у цьому випадку має лише мінімальне практичне значення. Більш цього, це завдання є занадто складним, оскільки приватні підприємства мають різні цілі. У ринковій економіці, навпаки, не існує необхідності у зборі цих тон інформації, оскільки вона доступна учасникам ринку через ціни.

Вони прилаштовують свої виробничі плани відповідно до цін, що сприяє ефективному розподілу ресурсів (von Cramon-Taubadel, 1999).

Рекомендація #4. *Забрати з законопроекту концепцію аграрних паспортів та виробничих стандартів сільськогосподарської діяльності. Якщо ж уряд хоче зберегти їх, вони не повинні бути обов'язковими для виробників та не повинні передбачати відповідальності за порушення стандартів сільськогосподарського виробництва. Уряд має використовувати їх тільки для моніторингу, складання звітності та адаптації політичних заходів.*

Рекомендація #5. *Якщо ж головною метою виробничих стандартів сільськогосподарського виробництва є збереження родючості ґрунтів, уряд має підійти до проблеми безпосередньо, а саме через забезпечення виконання Закону України «Про охорону земель», а не через пряме втручання у виробничий процес. Податок Пігу⁴ може бути іншою альтернативою для оподаткування негативних наслідків аграрного виробництва.*

3.2 ЦІНОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ

Подальшим ключовим інструментом ДАП є цінове регулювання. Законопроектом пропонується дозволити цінам коливатись у визначених інтервалах, що задається мінімальною та максимальною цінами (стаття 38). Для того щоб утримувати ціни у цьому коридорі, уряд може вдаватись до ринкових інтервенцій, заставних закупівель, експортного та імпортного квотування, а також інших торговельних обмежень. У разі якщо різниця між ринковою ціною та відповідними лімітами перевищить 20%, можуть застосовуватись адміністративні заходи.

Економічна література є достатньо одностайною щодо негативного економічного впливу такого цінового контролю, особливо з урахуванням інструментів, запропонованих законопроектом. Наприклад, Summer та ін. (2010) переглянув економічну літературу за останні 100 років щодо економічного розуміння причин та наслідків аграрної політики та зробив важливі для нашого випадку висновки задля уникнення випадків застосування програм контролю цін чи пропозиції:

Урок #1: *Програми контролю виробництва та поставок та цінової дискримінації приносили вигоди виробникам та власникам квот в основному за рахунок споживачів. Більш детальний аналіз наслідків залежав від особливостей політики. Спільні риси програм, таких як обмеження на квоти та політичні ризики, мали вплив на розмір та розподіл вигод від квот; а неповні захисні бар'єри підривали програми цінової дискримінації та резервів.*

Урок #2: *Ефективність програм стабілізації ринку шляхом використання перехідних запасів дуже обмежена, особливо в плані відповідності інтересам виробників чи споживачів без створення інших, ще більш серйозніших проблем.*

На додаток, політика контролю/підтримки цін суперечить нормам СОТ та вимагає великих бюджетних витрат та спричиняє значні соціальні втрати в економіці. Мінімальні ціни дозволяють дуже ефективним підприємствам генерувати «наднормальні» прибутки, у той час як неефективні ферми генерують певні прибутки, проте залишаються у секторі, замість того, щоб покращувати своє виробництво або покинути сектор. Це стримує реструктуризацію в секторі, додає витрат до всього ланцюжка створення додаткової вартості, знижує його міжнародну конкурентоспроможність та перекладає тягар цього регулювання на споживачів. Максимальні ціни, навпаки, зменшують доходи підприємств, скорочують їхню інвестиційну активність та уповільнюють зростання продуктивності в секторі. В основному саме недоліки цього цінового режиму ще у 1992 році спонукали ЄС розпочати реформування своєї Спільної аграрної політики (САП).

Рекомендація #6. *Відкинути ідею цінового регулювання із використанням системи інтервалів мінімально-максимальних цін та адміністративного контролю. Навпаки, уряд має затвердити свою прихильність принципам вільного ринкового ціноутворення шляхом надання зобов'язання не втручатись в аграрні ринки.*

⁴ Податок Пігу – це податок, яким обкладаються компанії, що створюють негативні екстерналії, наприклад забруднюють ґрунти або навколишнє середовище.

4. ІНШІ ЗАНЕПОКОЄННЯ ЩОДО ЗАКОНОПРОЕКТУ

Не дивлячись на описані вище основні проблеми, законопроект містить також інші, не менш важливі суперечливі та проблематичні питання. Нижче ми надаємо їх перелік та, відповідно, наші коментарі до них.

- 1) §2 статті 5 законопроекту зазначає, що ДАП має забезпечувати прибутковість виробництва щонайменше на середньоекономічному рівні по країні. Оскільки це не одне і теж саме, що і підтримка доходів фермерів, то в принципі це відповідає механізму цінової підтримки, про який ми писали вище та обговорювали його негативні наслідки. Беручи до уваги значне відставання продуктивності в сільському господарстві, забезпечення прибутковості через певні урядові втручання, такі як, наприклад, цінова підтримка, не тільки укріпить неефективні ферми в секторі, а й зашкодить розвитку всього сектору.

Рекомендація #7. Видалити цей параграф із законопроекту.

- 2) Стаття 8 визначає головні принципи роботи та залучення аграрних ГО до процесу формування аграрної політики в Україні. Основною ідеєю щодо ГО є те, що вони мають впливати на процес формування політики через нову інституцію, так звану «Агропродовольчу раду». Загалом прийнятно, що аграрні ГО є слабкими в Україні та їхня роль у формуванні аграрної політики держави загалом також є незначною. З цього боку, видається позитивним те, що законотворці звернули свою увагу на аграрні ГО. З іншого боку, у квітні Президент вже підписав Закон «Про громадські об'єднання», і аграрні ГО мають діяти відповідно до вимог цього закону. Тож з цієї точки зору, стаття 8 виглядає зайвою у цьому законопроекті.

Ідея щодо створення Агропродовольчої ради виглядає також зайвою, оскільки Україна вже має подібну інституцію, мається на увазі Аграрна Палата України. Аграрна Палата була не надто активною впродовж останніх декілька років, тож, можливо, «оживлення» її діяльності буде більш ефективним кроком, ніж створення нової інституції.

Рекомендація #8. Видалити статтю 8 та активізувати діяльність Аграрної Палати України як місця, де різні учасники агрополітичного процесу можуть обговорювати проблематичні питання.

- 3) Розділ V покриває земельні відносини у сільському господарстві. Цей розділ виглядає зайвим, оскільки очікується Закон «Про ринок землі» - передумова для зняття мораторію на торгівлю землями сільськогосподарського призначення.

Рекомендація #9. Видалити розділ V.

- 4) Розділ VI покриває питання екологічно безпечного ведення сільського господарства, захисту земель та продовольчої безпеки. Значна частина цього розділу виглядає зайвою, оскільки вже існують закони «Про охорону земель» та «Про якість та безпеку харчових продуктів».

Рекомендація #10. Видалити частини розділу VI, що покривають питання охорони земель та продовольчої безпеки.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

BE Berlin Economics (2011). Turning Ukrainian Agriculture into an Engine of Growth. A Strategy for the Development of the Grains and Oilseeds Sector. Position Paper commissioned by the American Chamber of Commerce and the European Business Association.

FAO (2006). Food Security, Policy Brief # 2, June 2006

Nivievskiy, O., B. Brümmer, and S. von Cramon-Taubadel (2010) 'A Note on Technical Efficiency, Productivity Growth and Competitiveness'. (with). Paper presented at the Agricultural and Applied Economics Association Meetings in Denver, Colorado, July 25-27, 2010.

Nivievskiy, O., Kandul, S., and Strubenhoff, H. (2011a): State monopoly in agricultural exports: the game is not worth a candle. Policy Paper AgPP # 35. APD <<http://www.ier.com.ua/en/publications/comments/?pid=2684>>

Nivievskiy, O., Kandul, S., and Strubenhoff, H. (2011b): Why agricultural producers lose huge market opportunities with state monopolies – international experience and Ukrainian evidence. Policy Paper AgPP # 34. APD <http://www.ier.com.ua/files/publications/Policy_papers/Agriculture_dialogue/2011/PP_34_State_Monopoly_eng_F.pdf>

OECD/FAO (2011). Agricultural Outlook 2011-2020. OECD Publishing and FAO. Available at: http://dx.doi.org/10.1787/agr_outlook-2011-en

Sumner DA, Alston JM, Glauber JW (2010). Evolution of the Economics of Agricultural Policy. *American Journal of Agricultural Economics*. 2010;92(2):403. Available at: <http://en.scientificcommons.org/55715796>. Accessed January 27, 2011.

Von Cramon-Taubadel, S. (1999): Agrarpolisches Leitbild fuer die Ukraine: Was kann und soll der Staat tun? In: von Cramon-Taubadel, S., and L. Striwe (Hg.) Die Transformation der Landwirtschaft in der Ukraine: Ein weites Feld.

World Food Summit (1996), *Rome Declaration on World Food Security*.