Наукові матеріали № 29

Арнім Кун та Олег Нів’євський

Оцінка податку на експорт насіння соняшнику в Україні

лютий 2005

Арнім Кун, доктор наук: науковий співробітник Інституту аграрної політики в Боннському університеті та член Німецької консультативної групи при уряді України в місті Києві. Дослідження у сфері кількісного моделювання торгівельної політики (аграрна політика ЄС, питання СОТ) формування ринку у перехідній економіці; консультаційна робота у плануванні на сільськогосподарських підприємствах. Професійний досвід роботи на сільськогосподарському підприємстві. Академічну освіту отримав в університеті міста Кіль та Центрі дослідження розвитку (Боннський університет).

Олег Нів'євський, науковий співробітник Інституту економічних досліджень та політичних консультацій. Сфера дослідницьких інтересів: аналіз продуктивності та ефективності виробництва; міжнародна торгівля продукцією сільського господарства та продовольства. Особлива увага приділяється процесу реформування сільського господарства та сільської місцевості України. Закінчив Національний Університет "Києво-Могилянська Академія" (диплом магістра з економіки) і Кам'янець-Подільський державний педагогічний університет (диплом спеціаліста; спеціалізація - фізика, інформатика).

Оцінка податку на експорт насіння соняшнику в Україні

Арнім Кун та Олег Нів'євський

1 Вступ

Насіння соняшника (далі - просто соняшник) є культурою, у вирощуванні якої Україна, безперечно, має відносну перевагу. Протягом останнього десятиліття Україна зібрала біля 10-16% обсягу всього світового врожаю соняшника та мала від 5 то 39% всього світового експорту цієї продукції. Також соняшник є базовою сировиною для вітчизняного олійно-екстракційного комплексу, який протягом 1999-2000 років займав біля 16% всього світового ринку соняшникової олії (далі - олія). Звичайно, якщо сільгоспвиробники зацікавленні у вищих внутрішніх цінах на соняшник, то переробні підприємства віддають перевагу нижчим цінам на соняшник та достатній пропозиції на ринку. Як наслідок, не має нічого дивного в тому, що українські політики неодноразово звертались до питання податку на експорт насіння соняшника. В жовтні 1999 року був введений 23% податок на експорт. В липні 2001 року цей податок був зменшений до 17%. Потім було запропоновано додатково зменшити ставку податку, але такі пропозиції знайшли шалений спротив з боку лобі переробників, які, натомість, запропонували субсидувати сільгоспвиробників, що компенсувало б їм втрати від занижених внутрішніх цін на соняшник.

Незважаючи на те, що податок на експорт не став вагомим предметом торгівельних переговорів та не був виключений правилами СОТ, він застосовується ширше ніж можна було очікувати, особливо країнами, що експортують сировину. Близько третини країн-членів СОТ стягують експортне мито (Piermartini 2004). Зокрема, можна виділити наступні характеристики країн, що використовують податок на експорт. Вони часто використовуються країнами із низьким та середнім рівнем доходу та високим ступенем залежності від одного товару для накопичення ВВП та експортних надходжень. Більше того, оподаткування експорту стимулюється в країнах із слабкою системою оподаткування, а також значною часткою країни на світовому ринку. Останній факт надає можливість отримувати країні прибуток від обмеження експорту податком на експорт. Насамкінець, наявність в країні недорозвиненого та неефективного переробного сектору часто використовується як обґрунтування стягування податку з експорту сировини. В деякій мірі податок на експорт насіння соняшника в Україні можна пояснити всіма вище перерахованими аспектами, але це не означає що він (податок на експорт) є економічно обґрунтованим.

Метою даного дослідження є, по-перше, дати короткий огляд сучасного розвитку олійно-екстракційного комплексу України та оцінити різні можливі варіанти політичних кроків щодо експортного мита. Наш аналіз

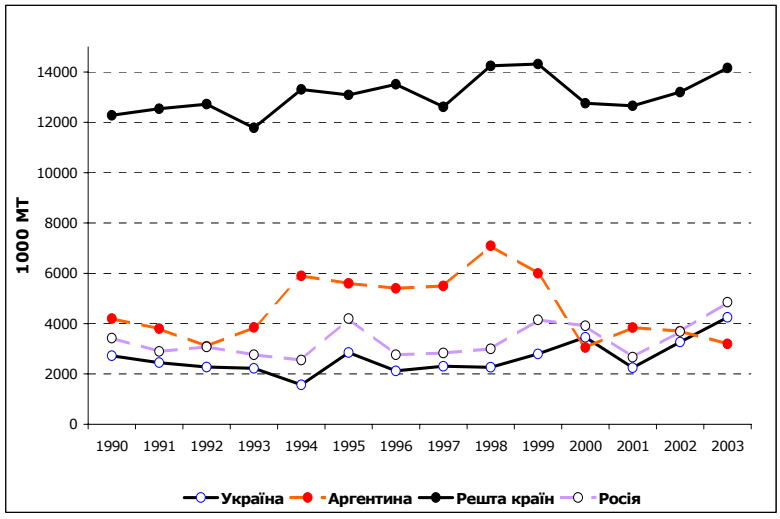
використовує зовсім недавно розроблену модель часткової рівноваги (ЧР) "Регіональна модель сільськогосподарського комплексу України" (RASMU). Головним висновками дослідження є: I) на даний час податок на експорт насіння соняшника приблизно в два рази перевищує теоретично оптимальний рівень; II) низький "оптимальний" рівень податку, отриманий в результаті аналізу, означає граничне підвищення загального суспільного добробуту та неефективність діючого рівня податку; III) субсидування вирощування соняшника компенсувало б втрати сільгоспвиробників, але такий крок загалом є економічно недоцільним. Субсидування також надало б можливість переробникам соняшника продовжувати отримувати надприбутки.

2 Сектор насіння соняшника в Україні

2.1 Вирощування соняшника

Соняшник є однією з найважливіших культур, які вирощуються в Україні. Серед найбільших країн світу з вирощування соняшника Україна посідає третє місце, після Аргентини та Росії (Рисунок 1). За останнє десятиліття обсяг світового виробництва соняшника зріс в середньому з 23,5 млн. т (ММТ) в середині 90-х років до 26,26 ММТ у 2003/2004 рр. За помірного зростання, протягом 1990-2003 років обсяги виробництва соняшника в Україні наслідували світову тенденцію. Рисунок 1 показує, що обсяг виробництва зріс із 2,72 ММТ в 1990 році до 4.25 ММТ в 2003, але для решти років він був приблизно таким самим як в 1990 році.

Рисунок 1
Обсяг виробництва насіння соняшника головними країнами-виробниками



Джерело: PS&D, www.fas.usda.gov/psd/psdselection.asp

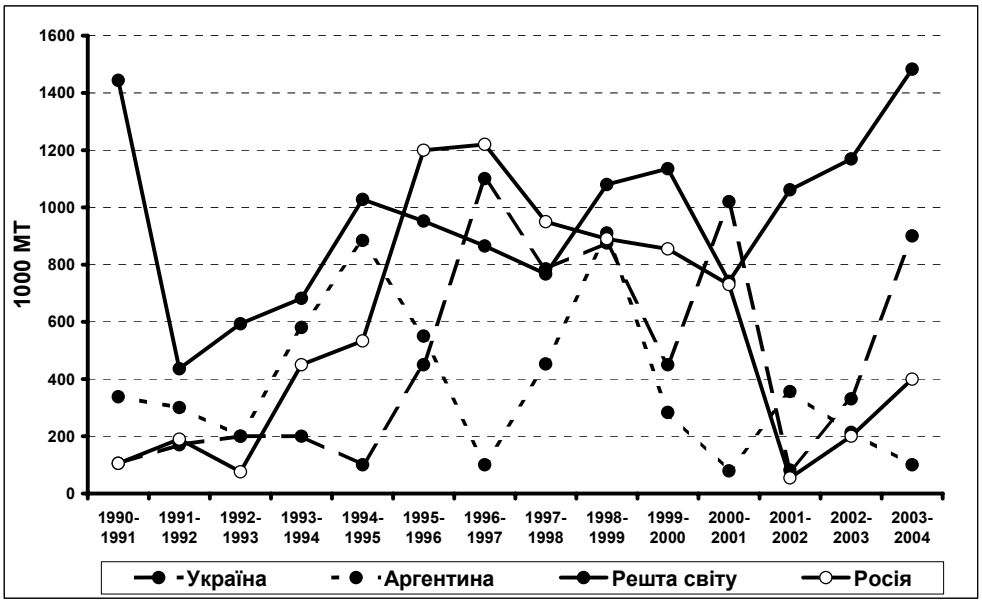
Найкращі умови для вирощування соняшника знаходяться в степовій кліматичній зоні, і майже 90% національного обсягу виробництва соняшника сконцентровано в східних та південних областях, а також "в руках" великих сільгоспвиробників. Соняшник займає тільки біля 15% загальної посівної площі в Україні. Однак у головних областях - виробниках соняшника ця частка була набагато більшою (наприклад, Дніпропетровська обл. – 32%, Донецька обл. – 42%) та перевищувала максимально допустиму рекомендовану величину при дотриманні сівозміни (20-25%). Насправді, багато виробників сіяли соняшник кожних два роки на одній і тій же площі. Якщо така практика буде продовжуватись, то зниження врожайності, ймовірно, обмежить подальше зростання виробництва. У 90-х роках вже можна було спостерігати падіння середньої врожайності.

Незважаючи на те, що соняшник дає менше валового доходу на 1 га ніж озима пшениця чи ячмінь, все ж таки стверджують, що він більш прибутковий ніж інші культури. Згідно даних FAO, середній валовий дохід для соняшника склав 173 US$/га в 2001 та 2002 роках, у порівняні з 187 US$/га для озимої пшениці. Якщо від цього відняти середні змінні витрати, то валовий прибуток склав 101 US$/га для соняшника та 82 US$/га для озимої пшениці. Така різниця переважно пояснюється нижчими витратами на насіння соняшнику (26 US$/га – для соняшника проти, відповідно, 55 та 50 US$/га – для озимої пшениці та ячменю). Чисті прибутки для соняшника та озимої пшениці склали відповідно 46 та 9.1 US$/га.[1]

В той час як Україна знаходиться серед трьох найбільших країн-експортерів соняшника, світова частка України, через значні коливання внутрішнього та світового врожаю, була нестабільною (Рисунок 2).

[1] Показники доходів, витрат та прибутків різняться між регіонами. Дані по рентабельності виробництва різних культур в Україні також наведені в 10-ій главі.

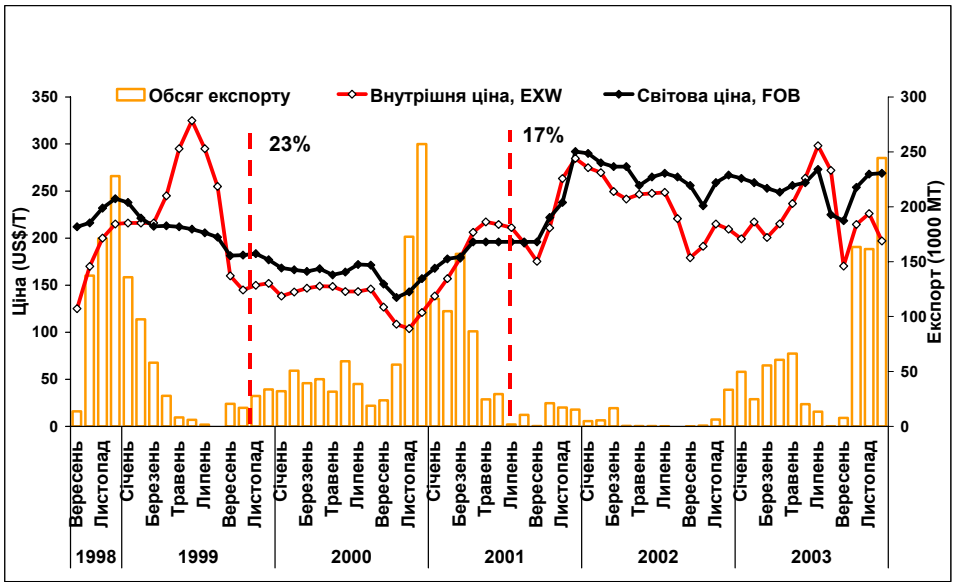
Рисунок 2
Обсяги експорту головних країн-експортерів соняшника



Джерело: PS&D; www.fas.usda.gov/psd/psdselection.asp

Рисунок 3 надає помісячну інформацію про український експорт та ціни на соняшник в період з 1998 по 2003 роки. Після запровадження наприкінці 1999 року 23%-го податку, внутрішня ціна стала нижчою від світової (в середньому на 16%), однак, через "дірки" у законодавстві ця різниця зникла протягом 2001 року. Зниження в 2001 році ставки оподаткування до 17% супроводжувалось "закриттям цих дірок" і різниця між внутрішньою та світовою цінами у 2002 році в середньому складала 13%.

Рисунок 3
Динаміка обсягів експорту українського насіння соняшника та ціни на нього



Джерело: МЦ "УкрАгроКонсалт"

Таблиця 1
Баланси попиту та пропозиції на соняшник в Україні (1998-2004 рр.)

Насіння соняшника (1000 MT)	***1998/ 1999***	***1999/ 2000***	***2000/ 2001***	***2001/ 2002***	***2002/ 2003***	***2003/ 2004***
Початкові запаси	8	10	87	15	5	25
Виробництво	2266	2794	3457	2251	3270	4252
Імпорт	2	2	1	1	1	1
Пропозиція	2276	2806	3545	2267	3276	4278
Експорт	876	450	1020	82	331	900
Переробка	1300	2100	2330	2070	2800	3200
Харчове споживання	25	29	30	30	30	30
Інше споживання	65	140	150	80	90	120
Загальне внутрішнє споживання	1390	2269	2510	2180	2920	3350
Кінцеві запаси	10	87	15	5	25	28

Джерело: PS&D, www.fas.usda.gov/psd/psdselection.asp

Таблиця 1 підсумовує баланси попиту та пропозиції соняшника протягом періоду дії податку на експорт соняшника. З даної таблиці можна помітити дві характерні тенденції. По-перше, незважаючи на експортний податок, ймовірно через світову тенденцію, виробництво соняшника мало тенденцію до зростання протягом всього періоду. По-друге, в той час як виробництво зростало, обсяги експорту коливалися навколо більш-менш постійного тренду та збільшувалась вітчизняна переробка соняшника. Це можна пояснити як наслідок впровадження експортного мита, який допоміг переробній галузі отримувати сировину за цінами нижчими від тих, які б існували за відсутності експортного мита.

2.2 Стислий огляд динаміки розвитку переробної галузі

Динаміка обсягу переробки насіння соняшника в Україні нагадує U-подібну криву, із незначною зміною протягом останнього десятиліття. Обсяг виробництва соняшникової олії впав із 0,92 ММТ в 1992/93 роках до 0,45 ММТ в 1996/97, і потім знову піднявся до 1,2 ММТ 2002/03 років. В середині 90-х років для виробників та трейдерів експорт соняшника був більш прибутковий ніж його продаж вітчизняним переробникам, які просто були не здатні конкурувати із закордонними конкурентами. Низька ефективність переробки була головною характерною особливістю вітчизняних переробників того періоду (фон Крамон, 1999). Завдяки застарілій технології переробки та високому рівню споживання енергії, затрати на переробку коливались від 29 до 60 US$/т, в порівнянні з 27 US$/т в Західній Європі. Через нестачу обігових коштів, 80% переробки соняшника відбувалось за давальними контрактам, згідно яким переробні підприємства брали 20% виготовленої олії як плату за переробку насіння. Переробники платили тільки за 16% соняшника, який вони закуповували, а за решту вони розраховувались бартером. Отже цілком очевидно, що сільгоспвиробники та трейдери віддавали перевагу продажам за кордон, за гроші. Проте, обсяги переробки соняшника та виготовлення олії значно зросли після запровадження експортного мита на насіння соняшника.

Таблиця 2 показує, що починаючи з 1998/99 року і дотепер виробництво олії помірно зростало; через поганий врожай в 2001 році, 2001/02 роки були винятком. Біля 50% української олії споживається в Україні, а решта – експортується. Згідно оцінок FAO, фасована олія складає біля ¾ всього обсягу вітчизняного споживання рослинної олії.

Таблиця 2
Баланс попиту та пропозиції соняшникової олії (1998-2004 рр.)

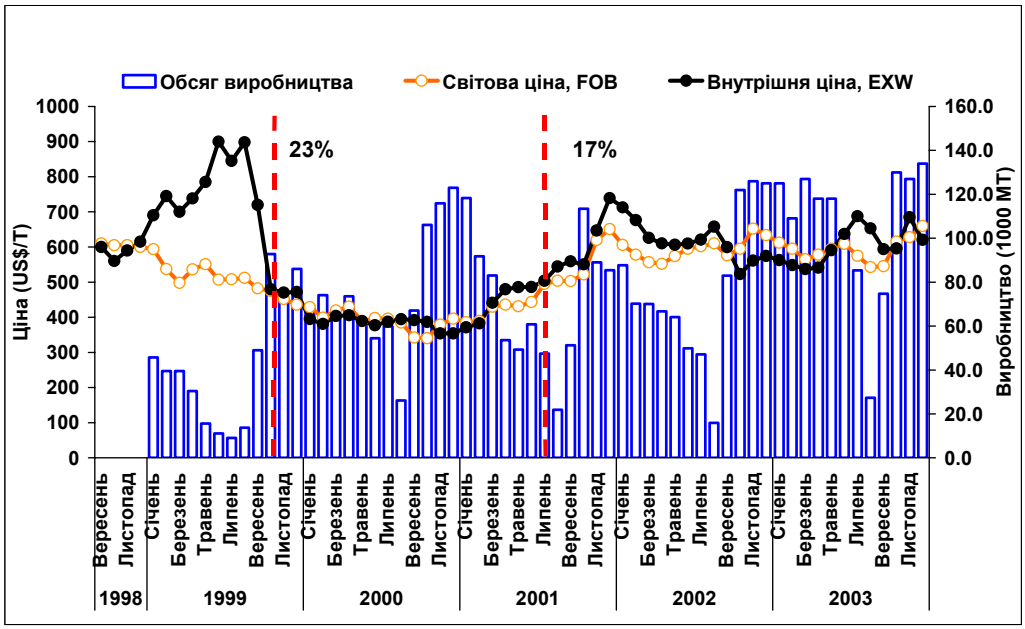
Соняшникова олія (1000 МТ)	*1998/ 1999*	*1999/ 2000*	*2000/ 2001*	*2001/ 2002*	*2002/ 2003*	*2003/ 2004*
Переробка	1300	2100	2330	2070	2800	3200
Початкові запаси	9	7	12	15	10	19
Виробництво	530	840	970	850	1200	1300
Імпорт	30	0	0	0	0	0
Пропозиція	569	847	982	865	1210	1319
Експорт	205	430	550	423	911	950
Промислове використання	10	10	10	10	10	10
Харчова промисловість	345	380	400	417	270	339
Інше споживання	2	15	7	5	0	0
Вітчизняне споживання	357	405	417	432	280	349
Кінцеві запаси	7	12	15	10	19	20

Джерело: PS&D, www.fas.usda.gov/psd/psdselection.asp

Рисунок 4 показує, що перед запровадженням 23%-го експортного мита, внутрішні ціни на соняшникову олію були значно вищи за світові. Після запровадження податку ціни на олію коливалися нарівні світовим

цінам. Можна було спостерігати деякий імпорт олії в 1998/99 роках, але Україна була нетто експортером протягом всього періоду, що розглядається (див. Таблицю 2). Як зображено на Рисунке 4, виробництво олії в основному відбувалось починаючи вереснем та закінчуючи травнем місяцем, тобто протягом та після періоду жнив. На сьогодні переробні підприємства укладають контракти із виробниками та закуповують переважну більшість насіння соняшника починаючи з жовтня і до січня місяців. Незалежні трейдери також приймають участь на ринку, закуповуючи соняшник в сільгоспвиробників або з елеваторів та продаючи його переробникам.

Рисунок 4
Динаміка обсягів виробництва української соняшникової олії та цін на неї.



Джерело: МЦ УкрАгроКонсалт

На даний момент загальна потужність переробних підприємств в Україні оцінюється в 3,9 ММТ насіння соняшника. Соняшник переробляється більш ніж 200 підприємствами України, але 19 великих переробників, об'єднаних в Асоціацію українських переробників насіння соняшника "УкрОліяПром", виробляють біля 85% всієї рослинної олії. Решта 15% виробляється малими переробними підприємствами із малими переробними потужностями та об'ємом виробництва.

Хоча затрати на переробку в 90-х роках в Україні були значно вищі за аналогічні міжнародні показники (див вище), вони значно зменшились з того часу. Для 2001/02 років FAO повідомляє, що середні витрати склали 20-40 US$/т, що наближається до рівня затрат у Західній Європі. Звичайно, в тому випадку, коли (хоча б декілька або найбільші) переробники вже можуть конкурувати по затратам, раціональність експортного мита підпадає під питання. В цьому випадку податок просто забезпечує ефективним вітчизняним переробникам шалені надприбутки.

Побічним продуктом виробництва олії є соняшниковий шрот (далі - просто шрот), що використовується для харчування в тваринництві. Виробництво шроту також зросло протягом останніх років (Таблиця 3). Вміст білку в шроті складає 35-37%, але шрот не вважається гарним джерелом білка для тваринництва, як, наприклад, соєвий шрот. Розвиток птахівництва може стимулювати зростання попиту на шрот в Україні в майбутньому.

Таблиця 3
Баланс соняшникового шроту в Україні

Соняшниковий шрот (1000 МТ)	*1998/ 1999*	*1999/ 2000*	*2000/ 2001*	*2001/ 2002*	*2002/ 2003*	*2003/ 2004*
Переробка	1300	2100	2330	2070	2800	3200
Початкові запаси	0	0	2	2	2	4
Виробництво	520	850	950	820	1150	1300
Пропозиція	520	850	952	822	1152	1304
Експорт	190	338	600	597	848	950
Відгодівля	330	510	350	223	300	350
Внутрішнє споживання	330	510	350	223	300	350

Джерело: PS&D, www.fas.usda.gov/psd/psdselection.asp

3 Можливі аргументи на користь податку на експорт насіння соняшника

Дана глава намагатиметься ретельно перевірити слушність декількох аргументів на користь податку на експорт насіння соняшника. Спочатку ми розглянемо так-званий аргумент "галузі-малюка", згідно якої українська переробна галузь потребує тимчасової допомоги, щоб спромогтися залучити інвестиції та стати конкурентноздатною. Далі ми проаналізуємо твердження, що Україна має певну ринкову силу/владу на світовому ринку насіння соняшника, що дає "зелене світло" можливості встановлення оптимальної ставки експортного мита.

Ми не повинні забувати і про третій аргумент. Деякі прибічники експортного мита стверджують, що з агрономічної точки зору багато регіонів України вже виробляють забагато соняшника, що негативно впливає на родючість землі та продуктивність в довгостроковій перспективі. Таким чином, податок може зашкодити сільгоспвиробникам, але це - для їх же користі. Незважаючи на те, що це все таки патерналістський аргумент, цілком очевидно, що він не виправдовує оподаткування всіх без винятку виробників соняшника в країні, ігноруючи при цьому управлінські навички. Більше того, політики повинні запитати самі себе чи не є надмірне виробництво соняшника наслідком надмірного прямого чи непрямого оподаткування інших культур, що заставляє сільськогосподарських виробників

(пере)виробляти тільки ту культуру, яка генерує прибутки та не зазнає втручань.

3.1 Аргумент на користь галузі-малюка

Так званий аргумент на користь "галузі-малюка" стверджує, що галузь потребує певний період часу державної підтримки, щоб стати конкурентною на міжнародній арені. Цей аргумент використовувався, щоб виправдати промисловий протекціонізм в США та Німеччині в 19-му столітті, і недавно для політики заміщення імпорту країнами, що розвиваються. Субсидування європейської авіаційної галузі ("Airbus") є іншим прикладом підтримки, яка розроблена з метою допомогти галузі з'явитися та стати конкурентноздатною. Головна ідея аргументу "галузі-малюка" є те, що вітчизняна галузь не може стати конкурентноздатною, тому що з самого початку її витрати занадто високі, попри можливість зменшити їх та стати конкурентноздатними в довготривалій перспективі. Це може бути через економію на масштабах або іншим перешкодам входженню в ринок (наприклад, ноу-хау або монопольна влада конкурентів). Потенційна конкурентноздатність вважається достатньою для виправдання початкового захисту вітчизняної галузі, щоб допомогти їй подолати "пагорб", допоки вона сама зможе протистояти конкуренції. Початковий захист галузі може призвести до суспільних втрат в короткотерміновому періоді, але припускається, що дані втрати потім будуть більш ніж компенсовані вигодами, накопиченими галуззю в довготривалій перспективі.

В нашому контексті олійно-екстракційна галузь є "галуззю-малюком", і, завдяки 17% експортному миту на насіння соняшника, така підтримка відбувається в формі постачання сировини за низькими цінами (соняшник). Екстракційні заводи в Україні були неефективними та використовували не в повній мірі свої переробні потужності в 90-х роках, в той час як величезна кількість насіння експортувалось для переробки за кордон. За таких обставин обґрунтування запровадження експортного мита звучить цілком слушно: держава підтримує галузь що бореться, допомагає зберегти робочі місця та залишити додану вартість в Україні, та залучає іноземні інвестиції до галузі, і все майже практично нічого не коштує національній економіці.

В той самий час як ці аргументи дійсно є слушними, не потрібно нехтувати наступним:

- По-перше, експортне мито на насіння соняшника, насправді, завдає реальних затрат в формі значно менших доходів для вітчизняних виробників соняшника. За світової ціни на рівні 250 US$/т, 17% експортне мито означає, що виробники отримують на 42,5 US$/т менше, ніж за умови відсутності експортного мита. Обсяг виробленого насіння соняшника в середньому складав 3,05 ММТ між 1998 та 2004 роками (Таблиця 1), отже загальні річні втрати виробниками соняшника, через мито, дорівнювали приблизно 130 млн US$ або 700 млн гривень (див. деталізовані результати моделювання в частині 4). Політики в Україні постійно наголошують на тому, що вони завзято підтримують сільськогосподарських

виробників, але ситуація із експортним митом говорить зовсім про протилежне.

- По-друге, як вище зазначалось, починаючи з 2001/02 років, вітчизняні витрати на переробку значно зменшились в порівнянні з серединою 90-х років. Через те що інвестиції продовжують надходити, конкурентноздатність олійно-екстракційної галузі України буде навіть збільшуватись. "Малюк" виріс і тепер вже сам повинен триматися на ногах. Отже, якщо колись і було виправдання для підтримки галузі-малюка, на сьогодні така аргументація вже є безпідставною.

Насправді, той факт, що експортне мито продовжує існувати, є класичним прикладом того, що економісти називають "гонитва за рентою" (англ. 'rent-seeking'). Підприємства, які отримують підтримку як галузь-малюк звикають до такої підтримки та працюють таким чином, щоб зберегти таку підтримку ще тривалий час після того, як вона (підтримка) їм перестане бути потрібною. Іронія всієї ситуації полягає в тому, що підтримку, яку вони отримують - так звану ренту, - є дуже зручним джерелом грошей, які можна використати для законного (а можливо і незаконного) переконання політиків продовжувати підтримку. Це, можливо, і є найбільш важливою причиною того, що економісти дуже скептично ставляться до аргументу на користь галузі-малюка; навіть у випадках, коли ніби-то така аргументація є економічно слушною, більш ймовірно що це буде використане не за призначенням. HUDSON та ETHRIDGE (1998) вивчали типову політику в Пакистані, де діяв податок на експорт бавовни в період з 1988 по 1995 роки з метою підтримки "недорозвиненої" прядильної промисловості дешевою сировиною. Автори відмічають значний негативний вплив на виробників бавовни, та не знайшли суттєвого збільшення виробництва пряжі. Тобто це означає, що захист недорозвиненої галузі з метою збільшення доданої вартості та валютних надходжень не спрацював. Автори пояснюють це нееластичним попитом прядильних заводів до внутрішніх цін на бавовну в короткостроковій перспективі та припускають, що в довготривалій перспективі, ймовірно, спостерігалося б чітке збільшення виробництва продуктів переробки бавовни. З іншого боку в Україні виробничі потужності для виробництва соняшникової олії значно зросли протягом останніх п'яти років, що призвело до нестачі пропозиції вітчизняної сировини. Як тільки надлишок вітчизняної сировини перестане регулярно існувати, то частина надприбутків (ренти) отриманих переробниками буде поглинута зростанням цін, за чим слідуватиме автаркія (autarky), коли світові ціни втрачають свою функцію верхньої цінової межі та, відповідно, експорт стає вже не важливим. Це є основою обґрунтування недавньої пропозиції для надання субсидій виробникам насіння соняшника переробними асоціаціями.

3.2 Аргумент стосовно ринкової влади

З самого початку аргумент на користь галуззі-малюка слугував першорядним обґрунтуванням запровадження експортного податку. Але нещодавно пропозиції стосовно "прийнятного" експортного податку набули широкого розголосу (див. FRY 2004).

Тарифи на імпорт оподатковують споживача та надають вигоду виробникам та бюджету, а експортне мито обтяжує виробників та надає вигоду споживачам та бюджету. Але що спільного мають і імпортне та експортне мита, так це те, що втрати/обтяжування переважують вигоди, що призводить до чистих соціальних втрат. Однак, згідно теорії оптимального рівня тарифу, країна, що посідає значну частку у світовій торгівлі може збільшити свій добробут шляхом запровадження імпортного або експортного мита (CORDEN, 1997). Коли імпортер запроваджує імпортне мито, внутрішні ціни підвищуються а внутрішній попит скорочується. Якщо імпортер досить великий, то через те, що він вимагає менше в світового ринку, світові ціни зазнаватимуть зниження. Зниження в результаті цього ціни на імпорт може переважити суспільні втрати спричинені митом, якщо ставка мита буде обернено-пропорційна до еластичності світової пропозиції. У випадку великого експортера, даний механізм працює навпаки, і загальний добробут максимізується за рівня експортного мита *te,* (відсоток від f.o.b. ціни) що дорівнює:

$$te = \frac{-1}{\eta^{w}} \cdot s_{EXP} \quad , \qquad (1)$$

де η^{w} є цінова еластичність світового попиту на імпорт, та s_{EXP} є частка експортера на світовому ринку.

Сучасні роботи щодо експортних податків стосувались визначення ставки податку, розподільчий ефект експортного податку, та стратегічної поведінки торгівельних конкурентів. WARR (1999) вивчає вплив експортного податку на рис на добробут, користуючись загальною моделлю рівноваги економіки Таїланду. Він наголошує на дистрибутивних наслідках всередині сектора, який характеризується великою часткою виробництва натурального господарства. Автор робить висновок, що податок на експорт шкодить бідним верствам населення, як в сільській так і в міській зонах. Він зменшує і споживчі та виробничі ціни на рис. Але якщо бідні домогосподарства виграють від зменшення споживчих цін, то зменшення виробничих цін шкодить їм через вплив на реальну заробітну плату некваліфікованої робочої сили. В іншій своїй роботі WARR (2002) автор вивчає вплив податку на експорт кокосу в Філіппінах. Експортний податок зменшує заробітну плату некваліфікованої робочої сили та підвищує заробітну плату кваліфікованої робочої сили по всій економіці, причому найбагатші домогосподарства виграють найбільше.

Стосовно вибору оптимального рівня податку, WARR вказує на те, що рівні податку та наслідки для добробуту є несиметрично пов'язаними, тобто втрати суспільного добробуту від завищення оцінки еластичності попиту на експорт (що призводить до занадто високого рівня податку) є меншими за втрати від недооцінки еластичності і відповідно занадто низького рівня податку а експорт, відповідно то теорії оптимального тарифу. Приймаючи до уваги все ще непостійний обсяг пропозиції насіння соняшника в Україні, даний висновок є фундаментальним з точки зору суспільного добробуту при оцінюванні прийнятності політики оптимального рівня тарифів.

Щоб відповісти на питання чи є теперішній рівень експортного податку щонайменше теоретично прийнятним, потрібно оцінити чи має якийсь вплив Україна на ціноутворення на світовому ринку. Якщо припустити, що Україна має майже статус монополіста на ринку олійних культур, то оптимальний рівень експортного податку, можливо, мав би якийсь сенс (за умови, якби сільгоспвиробникам надавали часткову компенсацію за зазнані збитки, наприклад використовуючи додаткові податкові надходження). З іншого боку, якщо Україна має зовсім незначний вплив, то суспільні переваги від експортного податку також будуть незначними, що може бути недостатнім для обґрунтування оподаткування виробників.

Однією складовою частиною ринкової влади є частка України у світовому товарообігу насіння соняшника s_{EXP}, який можна обчислити з торгівельної статистики. Більше того, потрібно оцінити еластичність світового попиту на насіння соняшника. Для цієї мети була використана Світова Модель Торгівлі Сільськогосподарськими товарами (WATSIM)[2]. WATSIM є рекурсивно-динамічною моделлю часткової рівноваги світової торгівлі сільськогосподарською продукцією. Вона охоплює 11 агрегованих регіонів світу. Україна належить до групи "Решта Світу" (РС), яка також містить Росію, іншого великого гравця на ринку насіння соняшника. Цінова гнучкість світового ринку співвідносно до надлишку пропозиції групи країн РС була змодельована шляхом виконання ряду експериментів, в яких зменшували пропозицію насіння соняшника країн групи РС, що відображалось на зменшенні чистого експорту на майже 50%. На основі цих експериментів був оцінений нахил лінійної функції. Результат можна побачити в Таблиці 4.

Таблиця 4
Реакція світової ціни на зменшення пропозиції насіння соняшника

Баланс експорту країн РС (змодельований), тис. МТ	2648	2361	2062	1761	1458	1155
Світова ціна (змодельована), USD/MT	280	295	308	320	331	340
Світова ціна (оцінена, лінійна форма), USD/MT	285	296	307	318	330	341
Світова ціна (оцінена, нелінійна форма), USD/MT	280	288	299	312	328	349

Джерело: WATSIM експеримент

Обрахований коефіцієнт нахилу становив – 0,0375, що можна інтерпретувати як 1000 МТ зростання експорту українського насіння соняшника спричинить падіння світової ціни на 3,75 US центів. Враховуючи те, що Україна на даний час має експортний потенціал величиною приблизно 1 млн. МТ, то світові ціни можуть зрости на 37,5 USD/MT, у випадку, якщо Україна припинить експортування взагалі.

З іншого боку можна оцінити функцію сталої еластичності на основі рівня зміни експорту та цін. Результатом для цієї сталої еластичності є – 0,2672, але ступінь співпадіння значно нижча від лінійного підходу. Після зважування цього показника часткою України в групі країн РС

[2] WATSIM була розроблена в Університеті міста Бонн, Німеччина. http://www.agp.uni-bonn.de/agpo/rsrch/watsim/wats_ov_e.htm

(приблизно 30,2 % в середньому за період 1997-2002 рр), отримуємо сталу еластичність світового попиту величиною –0,0807 до українського експорту. Якщо застосувати теорію оптимального експортного податку, то абсолютна величина цієї цінової гнучкості (обернене до еластичності попиту) і становила б оптимальний рівень податку на експорт (8,07%). Це значення є значно меншим від теперішнього (17%), що свідчить про незначну ймовірність зростання суспільного добробуту.

Величина оптимального податку на експорт визначається шляхом включення як лінійної так і нелінійної еластичності до Регіональної Моделі Сільського Господарства України (RASMU). За умови лінійного формулювання, зміни в світових ринкових цінах становлять функцію від зміни українського експорту.

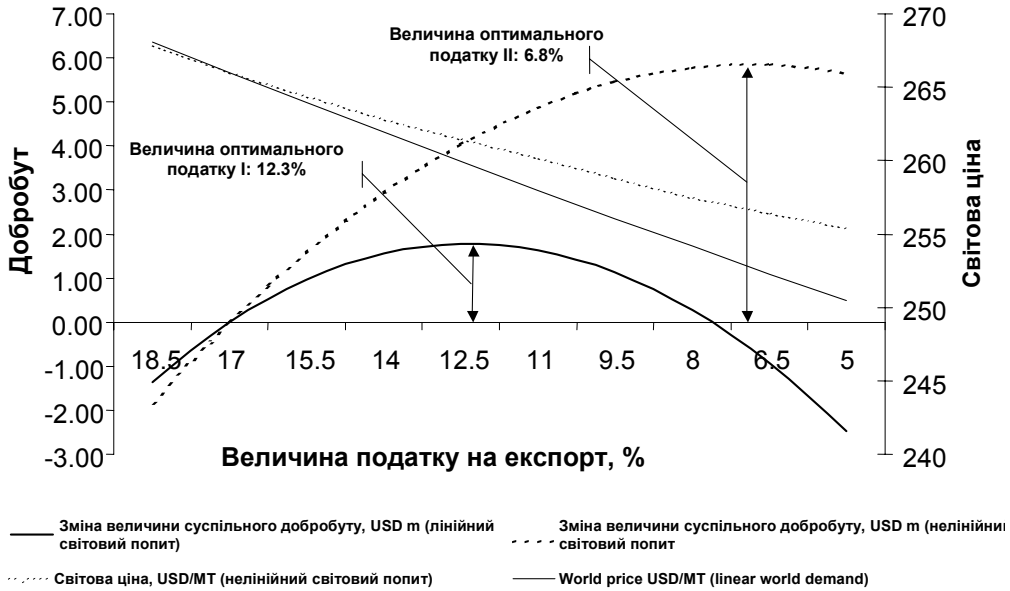
$$\Delta p_i^w = \Delta E_i^{UA} \cdot \eta_i^w \,, \qquad (2)$$

p^w становить світову ціну на товар *i*, η^w становить світовий попит на імпорт з України, і E^{UA} становить чистий експорт України. Світовий ринок реагує на експортний податок зростанням ціни, що є рушієм моделі оптимального оподаткування експорту. Через те, що не так легко визначити оптимальний податок на експорт із лінійного рівняння попиту, то здійснюється ряд експериментів, які систематично змінюють величину експортного податку. Величина оптимального рівня оподаткування експорту знаходиться в точці, де максимізується загальний суспільний добробут. Далі ми повторюємо такий самий експеримент із нелінійним формулюванням світового попиту.

$$\frac{\left(p_i^w + \Delta p_i^w\right)}{p_i^w} = \left(\frac{\left(E_i^{UA} + \Delta E_i^{UA}\right)}{E_i^{UA}}\right)^{\eta_i^w} \,, \qquad (3)$$

Рисунок 5 підсумовує результати експериментів. Результати отримані внаслідок проведення двох експериментів є цікавими по декільком причинам. По-перше, вони показують важливість вибору функціональної форми для практичних оцінок. За нелінійної функціональної форми світова ціна менш чутливо реагує на зміни чистого експорту, тому видає меншу величину оптимального експортного податку. Різниця між 12,3% експортного податку для лінійної форми та 6,8% - для нелінійної форми є значною.

Рисунок 5
Зміна величини загального суспільного добробуту України (USD млн) за умови альтернативних формулювань світового попиту на насіння соняшника



Джерело: RASMU експерименти

По-друге, дивним виглядає той факт, що рівень оптимального податку на експорт, визначений у нелінійних експериментах, (0,068) є меншим за абсолютну величину гнучкості світової ціни, що характеризує світовий попит (-0,0807), і, таким чином, нібито відхиляється від теорії оптимального тарифу. Можливим поясненням може бути той факт, що цінові викривлення в інших секторах можуть певним чином відображатися на добробуті. Не заглиблюючись далі у вивченні цього питання, потрібно зауважити, що експеримент виконувався за умови, що Україна має в два рази менший вплив на світову ціну на ринку соняшникової олії ніж на ринку насіння соняшника (тобто, -0,0404). Таким теоретично податок на експорт соняшникової олії має становити 4 %. Якщо зберегти параметри для насіння соняшника постійними (реагування світової ціни –0,0807, податок на експорт 17%), та кожної ітерації збільшувати податок на експорт соняшникової олії на 2%, починаючи з нуля, то оптимальний рівень податку на експорт становитиме приблизно 15%. Частково даний факт можна пояснити зростанням бюджетних надходжень від податку на експорт насіння соняшника за рахунок меншого попиту на насіння соняшника з боку переробників через податковий тягар. Таким є вплив на суспільний добробут з боку взаємопов'язаних товарних ринків, що свідчить про те, що в реальному світі політика оптимального тарифу зовсім не обов'язково працюватиме згідно очікувань. Якщо заборонити податок на експорт насіння соняшника та припустити відсутність впливу України на ринку даного товару, то варіації із експортним податком на соняшникову олію призведуть до теоретичного значення податку на експорт насіння соняшника. Через те, що крім тарифів існують ще й інші фактори, що впливають на ціну, такі як транспортні та портові

затрати, то можливо, що вони теж потенційно можуть викривлювати вплив на суспільний добробут з боку експортного податку на один якийсь товар.

Підсумовуючи наші спроби визначити оптимальний показник податку на експорт насіння соняшника, використовуючи суспільний добробут за основний критерій, можна зробити висновок, що справжній показник податку знаходить десь між показниками лінійного та нелінійного експериментів, тобто приблизно 9%. Але враховуючи значні коливання пропозиції українського експорту, економічно обґрунтоване визначення податку на експорт видається мало можливим. Існує проблема, як показує WARR (2001), що суспільні втрати, які походять від встановлення занадто високого "оптимального" рівня податку, таким чином, перевищують суспільні вигоди, які отримуються в результаті встановлення занадто низького рівня податку. Іншими словами, отримання середнього "правильного-оптимального" податку може призвести до значних соціальних втрат. Через те, що виробництво українського соняшника зазнає значних коливань і не визначається точно, аж тільки після закінчення жнив та як почався експорт, визначення справжнього оптимального експортного податку знаходиться поруч із неможливим. Якщо ми застосуємо це до експорту українського насіння соняшника, то s_{EXP}, згідно даних FAO дорівнювала в середньому 16,6% в період з 1995 по 2002 роки. Якщо припустити, що цінова еластичність світового попиту на імпорт складає –1,5, то оптимальний податок на експорт дорівнював би 11,1%. Однак, нестабільність врожаїв українського соняшника призвела до того, що s_{EXP} варіював від 2,5% в 1995 році до 25,7% в 1997 році. Тому в 1995 році оптимальний податок на експорт дорівнював би 1,7%, а в 1997 році – 17,1%. Очевидно, що податок розрахований за середньої ринкової частки буде занадто низьким в роки значного експорту, та занадто високим в роки незначного експорту.

Навіть якщо ми зробимо дуже героїчне припущення стосовно того, що взагалі можливо отримати абсолютно правильний прогноз інших критичних складових рівняння (1), а саме еластичність світового попиту на імпорт та обсяги експорту конкурентів[3]. Отже, спроби застосувати оптимальний податок на експорт насіння соняшника більш ймовірно призведуть до чистих суспільних втрат, аніж до вигод. Тому аргумент на користь оптимального експортного мита не є переконливим виправданням для теперішньої політики України стосовно експорту насіння соняшника. Це особливо є актуальним в світлі того, що Україна "приречена" бути чистим імпортером соняшника в 2004/05 МР. Якщо країна стає чистим імпортером, то всі розмови про оптимальний податок на експорт є суто академічною справою. Тому економічна оцінка податку, що робиться в наступному розділі, не припускає вплив України на ціноутворення на світовому ринку олійних культур.

[3] Інформація стосовно обсягу експорту конкурентів потрібна для обрахунку s_{EXP}.

4 Емпірична оцінка податку на експорт насіння соняшника

4.1 Моделювання можливих альтернативних політичних кроків

Зниження або відміна податку на даний час активно обговорюються в колах, пов'язаних із аграрною політикою України. Асоціація українських олійно-екстракційних підприємств "УкрОліяПром", натомість, запропонувала запровадити виробничі субсидії сільськогосподарським виробникам, які б компенсували їм втрати від накладання податку на експорт насіння.[4] Згідно цієї пропозиції, переробники мають продовжувати отримати вигоду від низьких цін на насіння соняшника (завдяки експортному миту), в той самий час як виробничі субсидії гарантували б повне завантаження переробних потужностей переробників сільськогосподарським виробниками.[5] Через те, що переробні потужності значно зросли протягом останніх років (ймовірно завдяки захисту через експортне мито), забезпечення достатньої пропозиції насіння соняшника стало турбувати. Як-ні-як, якби Україна стала чистим імпортером, то для того щоб завантажити переробні потужності олійно-екстракційних заводів, то ціна на насіння соняшника підскочили б із f.o.b до c.i.f. рівня.

В цьому розділі ми використовуємо сільськогосподарську секторальну модель (*RASMU*, Регіональна модель сільського господарства України, див. KUHN, 2004) для того, щоб оцінити економічні втрати та вигоди зазначених вище політичних альтернатив. Використовуючи *RASMU,* були змодельовані наступні сценарії подій:

- Базовий сценарій ("статус кво") із 17% експортним податком;
- Сценарій I без 17% експортного податку; та
- Сценарій II із 17% експортним податком та компенсацією сільськогосподарських виробників виробничою субсидією.

Результати моделювання представлені в Таблиця 5. Через проблему доступності регіональних статистичних даних, *RASMU* була калібрована таким чином, щоб відобразити середню ситуацію в 2001 та 2002 роках.

[4] Див, наприкдлад, МЦ "УкрАгроКонсалт", Новини аграрного сектору No. 40 (2004)

[5] В даній ситуації здається, що прибічники експортного мита забули свій старий аргумент, що з агрономічної точки зору, вирощування соняшника потрібно зменшити

Таблиця 5
Результати моделювання для секторів насіння соняшника та соняшникової олії

		Базовий сценарій 17% експ. мито	*Сценарій I* Не має експ. мита	Зміна від *I*-го до Базового сценаріїв (%)	*Сценарій II* 17% експ. мито плюс виробн. Субсидія	Зміна від *II*-го до Базового сценаріїв (%)
Насіння соняшника	Площа, 1000 га	2613	3000	14,8	3015	15,4
	Виробництво, 1000 т	2961	3399	14,8	3416	15,4
	Переробка, 1000 т	2014	1536	-23,8	2014	0,0
	Торг. баланс (експорт), 1000 т	840	1772	111,0	1291	53,7
	Ціна виробника, US$/т[a]	192	235	22,6	237	23,6
	Ринкова ціна, US$/т	192	235	22,6	192	0,0
	Надлишок виробника, US$ млн.		138		144	
Соняшникова олія	Виробництво, 1000 т	951	725	-23,8	951	0,0
	Внутр. споживання, 1000 т	472	472	0,0	472	0,0
	Торг. баланс (експорт), 1000 т	479	253	-47,2	479	0,0
	Ціна виробника, US$/т	155	63	-59,4	155	0,0
	Внутрішня ціна, US$/т	468	468	0,0	468	0,0
	Надлишок виробника, US$ млн.		-77		0	

[a] включаючи субсидії в Сценарії *II*.
Джерело: *RASMU* моделювання.

Якщо відмінити експортне мито (*сценарій I*), то площа та випуск соняшника зростає завдяки вищим цінам виробника, в той самий час як виробництво олії падає через зменшення маржі (різниці між собівартістю та продажної ціною) переробника. Допоки олія експортується, внутрішня ціна на нею залишається прив'язаною до світової, отже незмінною. Ось чому відміна експортного мита безпосередньо не відображається на споживачах. Через те, що обсяг переробки соняшника падає, експорт соняшника зростає та експорт олії зменшується. Однак експорт олії залишається чималим.

Якщо експортне мито залишається в силі, а сільгоспвиробники отримують виробничу субсидію на кожну тону виробленого насіння соняшника (*сценарій II*), то посівна площа та випуск соняшника реагує більш менш схоже до *сценарію I*; відміна експортного мита або його компенсація мають однаковий основний вплив на сільгоспвиробників. Різниця між *сценаріями I* та *II*, полягає в тому, що за *сценарію II* перероблна галузь продовжує отримувати вигоду від штучно недорого насіння соняшника, і, порівняно з *базовим сценарієм,* не спостерігається змін в обсягах виробництва та експорті олії тощо.

Порівнюючи наслідки двох політичних альтернатив, можна зробити висновок, що *сценарій II* переважає *сценарій I*, так як він надає додаткові вигоди сільгоспвиробникам та не торкається переробників. Однак, до цього часу ми зовсім не враховували платників податків, тобто решту національної економіки. З Таблиця ми бачимо, що бюджетні витрати за сценарію *I* зростають, так як втрачаються доходи від стягування експортного мита. Але вони (витрати) зростають набагато більше за сценарію *II*, щоб покрити витрати на виплати виробничої субсидії. Це зростання перевищує величину збільшених надходжень від експортного мита за сценарію *II* (через більші обсяги експорту соняшника). В цілому, відміна експортного мита надає чисту річну суспільну вигоду в розмірі приблизно 24 млн US$: виробники соняшника додатково отримують 138 млн US$, переробними втрачають 77 млн US$ і платники податків втрачають приблизно 36 млн US$.[6]

Таблиця 6
Зміни в загальному добробуті порівняно до базового сценарію (млн US$)

	Сценарій I (відміна експ. мита) відносно *базового*	*Сценарій II* (17% експ. Мито плюс виробн. субсидії) відносно *базового*
Користувачі кормів	-9,89	-9,75
Всі виробники та переробними	70,22	156,22
Споживачі	-10,05	-11,52
Платники податків (бюджет)	-36,34	-134,85
Загальний національний добробут	**23,82**	**9,86**
Північні області [a]	-5,76	-24,28
Західні області	-7,74	-26,49
Центральні області	13,36	18,23
Південні області	23,96	42,40

[a] регіональні зміни в добробуті не враховують вплив на податковий тягар в результаті змін центрального бюджету.

Джерело: *RASMU* моделювання.

Насамкінець, відміна експортного мита та виплата субсидій на кожну тону насіння соняшника для переробників матиме такий самий результат, як і збереження податку та виплачувати субсидії на кожну тону насіння для сільгоспвиробників. Звичайно, переробники запропонували останню альтернативу, так як її набагато легше "продати політично", приховуючи субсидію для переробників за підтримкою сільгоспвиробників.

[6] Запровадження компенсуючої субсидії також призводить до збільшення загального добробуту майже на 10 млн US$, порівняно до нинішньої ситуації. Таке можливе завдяки усуненню викривлень на боці виробників насіння, в той самий час, як залишаються викривлення на боці переробної галузі

RASMU також пропонує погляд на регіональний розподіл змін в добробуті. Таблиця показує, що Центр та Південь України буде мати вигоду від будь-якої з розглянутих альтернатив. Південь та Захід – де соняшник вирощується та олія виробляється в незначних кількостях – не зазнають суттєвого впливу. Однак зменшенні податкові надходження до державного бюджету мають бути розподілені серед мешканців областей України, а за цим припущенням Північ та Захід втрачають за обох альтернативних сценаріїв. Однак втрати будуть більшими, якби була запроваджена субсидія, так як вона набагато більше спричиняє бюджетних витрат, ніж відміна експортного мита.

Іншим аспектом є додаткові адміністративні витрати, яких можна очікувати від запровадження субсидії. Так як даний захід повинен бути спрямований на окремо взятого сільгоспвиробника, то бюрократичні витрати на адміністрування виплат субсидій, ймовірно, "з'їдять" будь-які соціальні вигоди порівняно із теперішнім становищем. Більше того, субсидія разом із експортним митом зробили б ринки менш прозорими, що могло б служити приводом для скарг з боку торговельних партнерів-членів СОТ.

4.2 Вплив на міжнародні торгівельні стосунки

Швидкий вступ до СОТ є загальноприйнятою політичною метою в Україні, отже виникає питання чи торгівельний режим України відповідає вимогам СОТ. Неочікуваним виявився той факт, що експортні податки явно не виключені з СОТ, так як норми щодо цього інструменту не чітко визначені (OECD, 2003). Існує декілька пояснень цьому:

- Більшість індустріальних країн мають двосторонні або регіональні домовленості, які забороняють застосовувати експортне мито. Значить, дотепер не було нагальної потреби виносити це питання на порядок денний СОТ.
- Індустріалізовані країни дуже рідко домінують на світових ринках сировини, яку можна оподатковувати в розумних межах. Більш того, сільськогосподарські лобі в OECD країнах не дозволили б оподатковувати експорт сільгосппродукції.
- Багато країн, що розвиваються, покладаються на податок на експорт сировини, так як, наприклад, какао тощо, тому що їх фіскальні системи занадто слабкі, щоб дозволити собі адекватне оподаткування доходів чи продажів, тощо. Так як країнам, що розвиваються надається багато виключень в рамках СОТ, зараз не має офіційного тиску на них щодо відміни своїх експортних податків.

Отже, якби Україна була членом СОТ, то вона, ймовірно, не мала б проблем щодо податку на експорт насіння соняшника. Однак, ситуація відрізняється для країн, які намагаються отримати членство в СОТ. Як зазначено у доповіді, підготовленої OECD (2003), Росія на даний момент знаходиться під тиском або поступово зменшити або відмінити податки на експорт різноманітної сировини. Наприклад, в рамках Угоди про партнерство та співробітництво стосовно сталі між ЄС та Росією, експорт металобрухту був заборонений. Схожі норми були застосовані щодо Китаю, як умова вступу. Також деякі торгівельні угоди доволі чітко

висловлюються стосовно податку на експорт. Наприклад, ЄС, NAFTA, ЄС - Мексика, ANZCER, JSEPA, EFTA всі забороняють застосовувати податок на експорт. На додаток до заборони податку на експорт ЄС та Мексика декларували "В контексті багатосторонніх переговорів обидві сторони будуть прагнути встановити порядок відміни податку на експорт або обмежень спрямованих на збільшення експорту або захист вітчизняних галузей, як, наприклад, шкіряна" (OECD, 2003). Таким чином, вступ України до СОТ вимагав в би розробити план по відміні експортного мита.

5 Висновки

За п'ять років існування податку на експорт насіння соняшнику в Україні, в олійно-екстракційну галузь були залучені значні інвестиції. Насправді, це сільгоспвиробники сплачували значну частину цих інвестицій, так як вони отримували нижчі ціни на насіння соняшника, що призводило до щорічного зменшення доходів сільгоспвиробників на приблизно 130 млн US$. Тільки зростання світових цін на соняшник допомогло запобігти біді, що могла б бути спричиненою такими політичними кроками. Тим не менш, податок на експорт соняшника є податком на сільгоспвиробництво і, як такий, суперечить неодноразовим заявам політиків в Україні про те, що допомога сільгоспвиробникам є головним пріоритетом у їх роботі.

Ми, отже, рекомендуємо, щоб податок на експорт насіння соняшника був відмінений протягом щонайбільше трьох років. Пропозиція переробників про збереження податку та надання виробничих субсидій є нераціональною альтернативою. Справді, це було б продовженням теперішньої субсидії переробникам, прихованої під виглядом допомоги сільгоспвиробникам, що насправді сплачувалась би платниками податків. Багато олійно-екстракційних заводів в Україні, особливо "великі гравці", протягом останніх років інтенсивно інвестували в нові потужності та більш ефективні технології. Вони вже є конкурентноздатними на міжнародному рівні і, що просто ідеально для них, розташовані в одному з найбільших в світі регіонів по вирощуванню насіння соняшника і близько до імпортних ринків. Отже, вони повинні бути в змозі стояти на своїх ногах і не отримувати допомоги від сільгоспвиробників та/або платників податків України.

Бібліографія

Журнал "Бизнес". Різні випуски: 25/21.06.04, 26/28.06.04, 24/14.06.04, 37/13.09.04; www.business.ua

Cramon-Taubadel, S. (1998). "Oilseed Market in Ukraine: history of the success or history simply?" Restructuring of Agriculture in Ukraine: Wide Field, 160-190

Corden, W.M. (1997): Trade Policy and Economic Welfare. Oxford, Clarendon Press.

FAO (2002): Review of the Sunflower Oil Sector. Sector Review, Sector Review, FAO Investment Centre Division/European Bank For Reconstruction And Development Cooperative Programme.

Fry, J. (2004): The Sunflowerseed Export Tax in Ukraine. Presentation for the Workshop on Policy Dialogue in the Sunflower Oil Sector, FAO and EBRD, Kiev, July 2004.

Hudson, D. and Ethridge, D. (1999). Export Taxes and Sectoral Economic Growth: Evidence from Cotton and Yarn Markets in Pakistan, Agricultural Economics, 20, 263-276.

Krueger, Anne O. and Tuncer, B. (1982). "An Empirical Test of the Infant Industry Argument", The American Economic Review, 72(5), 1142-1152

Kuhn, A. (2003): From World Market to Trade Flow Modelling - the Re-Designed WATSIM Model. WATSIM AMPS Final Report. Institute for Agricultural Policy, University of Bonn.

Kuhn, A. (2004): RASMU: Regional Agricultural Sector Model for Ukraine. Working Paper (forthcoming), Institute for Economic Research and Policy Consulting, Kiev.

OECD (2003): Analysis of Non-Tariff Measures: The Case of Export Duties. Working Party of the Trade Committee, TD/TC/WP(2002)54/FINAL, Paris: OECD.

Piermartini, R. (2004): The Role of Export Taxes in the Field of Primary Commodities. Working Paper VII-2004, WTO, Geneva.

UkrAgroConsult (1998-2004): AgriNews. Market Weekly Reports, various issues, Kiev.

USDA (2004). Ukraine. Oilseeds and Products. Annual 2004. Gain Report – UP4010

von Cramon-Taubadel, S. (1999): Oilseed Market in Ukraine: History of the Success or history simply? In: Die Transformation der Landwirtschaft in der Ukraine - Ein weites Feld. Wissenschaftsverlag Vauk, Kiel.

Warr, P.G. (1999). Export Taxes and Income Distribution: The Philippines Coconut Levy, Weltwirtschaftliches Archiv, 138(3), 437-458

Warr, P.G. (2001). Welfare Effects of an Export Tax: Thailand's Rice Premium, Amer. J. Agr. Econ. 83(4), 903-920

Yilmaz, K., (1999). "Optimal Export Taxes in a Multicountry Framework", Journal of Development Economics, 60, 439-465