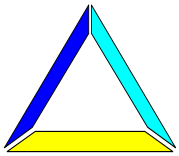
Інститут Економічних Досліджень та Політичних Консультацій в Україні
Німецька Консультативна Група з Питань Економічних Реформ

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



U5

Реформа Ринку Цукру в ЄС: Приклад для України

1. Вступ

Починаючи з реформи Мак Шеррі в 1992 році, ЄС почав свою довгу ходу від політики підтримки перевиробництва до більш ринково-орієнтованої політики, направленої на підвищення ефективності та сталості аграрних виробників. Радикальна реформа Фішлера в 2003 році була наступним логічним кроком нової Спільної аграрної політики (САП), що підтримує не лише аграрне виробництво, а й рівень життя в сільській місцевості.[1] Тепер підтримка сільського господарства все більше залежить від дотримання фермерами стандартів якості, безпеки та захисту екології.

В червні 2005 році Європейська Комісія підготувала пропозиції щодо реформи останнього бастіону старої САП – **ринку цукру**. Ця реформа має на меті залучити ринок цукру до загального процесу реформування, особливо до системи прямих платежів, відокремлених від виробництва. Головні рушійні сили цієї реформи мають як внутрішню, так і зовнішню природу. Щодо внутрішніх причин, європейських споживачів та платників податків почали серйозно турбувати втрати від аграрного субсидування загалом та підтримки ринку цукру зокрема. Багато груп споживачів та неурядових організацій вимагають негайного приведення правил гри на ринку цукру до цілей нової САП. Щодо зовнішніх причин, ЄС опинився під тиском нещодавнього рішення СОТ про невідповідність торгівельної політики ЄС взятим на себе зобов'язанням перед СОТ та очікуваного входження в силу угоди "Торгівля усім крім зброї". ЄС дочекався моменту, коли вже не можна зробити послідовних реформ поступово. Зменшувати рівень підтримки потрібно кардинально. Це схоже на розвиток подій в Україні, коли не зважаючи на безліч проблем в цукровій галузі, Україна не проводить реформи поступово, тому в найближчому майбутньому їй прийдеться робити кардинальні кроки схожими на ЄС.

Європейська Комісія пропонує значне зниження цін на цукор та цукровий буряк. Також пропонується ввести компенсаційні платежі цукровим заводам, які погодяться зупинити виробництво цукру, та прямі платежі виробникам цукрового буряку, щоб частково компенсувати падіння цін. Реформа ринку цукру неминуче призведе до зниження доходів виробників цукрового буряку та їх переробників,

[1] З детальним описання хронології еволюції САП можна познайомитися в нещодавній роботі Німецької консультатвиної групи U2.

перерозподілу доходів між різними гравцями ринку та закриттю багатьох цукрових заводів в Європі.

Реформа ринку цукру в ЄС та її рушійні сили є цікавою інформацією для України. Ринок цукру в Україні працює за схемою ЄС. Хоча аграрні політики називають його успішним, а тому й усіляким чином його захищають, ринок цукру в Україні має схожі симптоми та може опинитися під тиском схожих причин, що і ринок цукру в ЄС. Аграрні політики, споживачі та цукрові заводи вже сьогодні почали обговорювати майбутнє ринку цукру в Україні, особливо після нещодавнього різкого підвищення цін на цукор та вступу до СОТ.[2]

Ця робота має на меті обговорити головні причини реформування ринку цукру ЄС, представити головні складові реформи, показати обмеження ринку цукру України в недалекому майбутньому та запропонувати напрямки реформи в Україні, беручи до уваги приклад ЄС. Робота побудована наступним чином. У другому розділі коротко описано ринок цукру та головні показники цукрової галузі ЄС. Третій розділ представляє рушійні сили реформи в ЄС, а розділ чотири – її головні складові. У п'ятому розділі проаналізовано стан ринку цукру в Україні. Розділ 6 обговорює майбутні проблеми ринку цукру в Україні, а останній розділ пропонує рекомендації щодо зміни політики.

2. Організація ринку цукру в ЄС

Правила роботи ринку цукру в ЄС були розроблені ще в 1968 році. З тих пір ці правила майже не змінювалися, а ринок цукру залишався поза процесами реформування САП. Ринок цукру не вимагає бюджетних витрат, тому що високі ціни оплачують споживачі, а цукрові заводи самі фінансують експортні субсидії. Саме через бюджетну нейтральність ринок цукру залишався без змін, в той час як реформування інших галузей сільського господарства відбувалося через проблеми з бюджетом. Коли ринок "класичного" цукру опинився під тиском замінників цукру, які стали з'являтися на ринку саме через зависоку ціну на цукор, була введена квота на виробництво та імпорт ізоклюгози (в 1980 році). Для повного описання ринку цукру скажемо, що ЄС має преференційні торгівельні угоди з країнами АКТ[3] та колишньої Югославії. В 2001 році ЄС підписав угоду "Торгівля усім крім зброї" з найбіднішими країнами світу, що має увійти в силу в 2009 році.

Головними складовими ринку цукру в ЄС є:

- Інтервенційна ціна на цукор;
- Мінімальна ціна на цукровий буряк;
- Квота на виробництво цукру для внутрішнього споживання (А) та експорту (Б та В);
- Захист ринку за допомогою тарифних бар'єрів;

[2] З лютого по червень 2005 року роздрібна ціна цукру зросла на 34 %. До кінця року очікується ще 10-12 % зростання ціни цукру (Шмідт та Татаренко, 2005).

[3] До країн АКТ (Африка, країни Карибського басейну та Тихого океану) відносяться країни, що розвиваються, які в минуломи були колоніями Великої Британії, Франції та Португалії: Барбадос, Беліз, Гвінея, Ямайка, Трінадат та Тобаго, Фіджі, Республіка Конго, Кот де Вуар, Кенія, Мадагаскар, Танзанія, Замбія та Зімбабве.

- Експортні субсидії, які фінансуються цукровими заводами.

На сьогодні інтервенційна ціна цукру дорівнює 632 євро/т, а мінімальна ціна цукрового буряку – 43,6 євро/т. Квота А дорівнює 11,894 млн. т та у разі необхідності повністю підпадає під інтервенційні закупки. Власники квоти А платять 2 % своїх доходів в централізований фонд для оплати експортних субсидій. Розмір квоти Б дорівнює 2,588 млн. т, ціна цукру є нижчою, ніж цукру А, а 39,5 % доходів цукрові заводи платять до фонду експортних субсидій. Виробництво цукру В необмежене, але його експорт відбувається без експортних субсидій (DZZ, 2002).

ЄС-25 є вагомим гравцем на світовому ринку цукру. 25 країн ЄС виробляють 14 % цукру в світі, споживають 14 %, експортують 12 % та імпортують 5 % (Veits, 2005). Цукровий баланс ЄС-25 показано в Табл. 1. В 2004/05 маркетинговому році країни ЄС виробили 21,6 млн. т цукру та імпортували 2,3 млн. т (у тому числі 1,6 млн. т з країн АКТ, 0,3 млн. т з інших країн, що мають преференційну угоду з ЄС, та 0,2 млн. т з Балканських країн). Країни АКТ мають привілеї експортувати цукор в країни ЄС за ціною в 500 євро/т (USDA, 2005).

Таблиця 1: Баланс цукру в ЄС-25, тис. т, маркетинговий рік

	2004/2005	**2005/2006**
Початкові запаси	4699	5339
Виробництво цукру з буряку	21311	20157
Виробництво тростяного цукру	300	288
Загальне виробництво цукру	21611	20445
Імпорт цукру-сирцю	1757	1757
Імпорт цукру	500	500
Загальний імпорт	2257	2257
Загальна пропозиція	**28567**	**28014**
Експорт цукру-сирцю	3	3
Експорт цукру	5500	5360
Загальний експорт	5503	5363
Внутрішнє споживання	17701	17765
Інше використання	24	24
Загальне використання	**17725**	**17789**
Кінцеві запаси	5339	4889

Джерело: USDA Foreign Agricultural Service (2005).

В 2004/05 маркетинговому році внутрішнє споживання цукру дорівнювало 17,7 млн. т, тобто надлишок цукру складав 10,8 млн. т. В інтервенційний фонд було закуплено 5,3 млн. т, а решта – експортовано, у тому числі й за допомогою експортних субсидій. В 1995 році Угода по сільському господарству СОТ ввела обмеження на обсяги експортованої продукції та вартість експортних субсидій. ЄС зобов'язався обмежити свій субсидований експорт цукру до 1,273 млн. т, використовуючи при цьому 499 млн. євро субсидій. Зауважте, що ЄС може експортувати цукор квоти В без експортних субсидій в необмеженій кількості. Не зважаючи на взяті на себе зобов'язання перед СОТ, обсяги субсидованого цукру ЄС в 2004 році склали 2,9 млн. т з 1275 млн. євро субсидій. ЄС реекспортувало 1,6 млн. т цукру, імпортованого раніше з країн АКТ, використовуючи для цього 776 млн. євро субсидій. ЄС називало цей експорт "допомогою бідним країнам АКТ заради їхнього розвитку", а не субсидованим продажем цукру.

3. Рушійні сили реформування ринку цукру ЄС

Коли організація ринку цукру стала давати збої, Європейська Комісія почала підготовлювати ґрунт для презентації перших пропозицій реформи ринку цукру (2003 рік), а вже в липні 2004 року було запропоновано офіційне представлення реформи. Після нещодавнього рішення комісії СОТ щодо ринку цукру в ЄС (квітень 2005 року), Європейська Комісія була змушена запропонувати радикальнішу реформу в червні 2005 року (European Commission, 2005).

Справу проти ЄС в рамках комісії СОТ було ініційовано Австралією, Бразилією та Таїландом – головними експортерами цукру-сирцю, які звинуватили ЄС в тому, що його субсидії заважають чесній конкуренції на світовому ринку. Комісія СОТ прийняла рішення, що:

- "Експорт цукру В стимулюється перехресними субсидіями за рахунок прибутків, отриманих від квот А та Б. Тому його потрібно вважати за субсидований.
- ЄС не має права віднімати 1,3 млн. т субсидованого цукру з країн АКТ від своїх зобов'язань щодо обмеження обсягів субсидування перед країнами СОТ" (Agra Europe, 2005).

Це рішення унеможливлює експорт цукру в сьогоднішніх обсягах – 4 млн. т, тобто на 2,7 млн. т більше, ніж дозволено СОТ для ЄС (1,273 млн. т). Так само обсяги субсидій повинні зменшитися від 1,3 млрд. до 499 млн. євро. Міністр торгівлі Австралії радісно привітав цей вердикт: "ЄС буде змушений скоротити обсяги субсидованого експорту цукру... Зняття 4 млн. т субсидованого цукру зі світового ринку означає дуже багато для австралійських виробників цукру, які конкурують на світовій арені" (Agra Europe, 2005a).

На додаток до вердикту комісії СОТ ЄС очікує зростання імпорту цукру за угодою "Торгівля усім крім зброї", яка увійде в силу в 2009 році. В 2001 році ЄС підписав угоду з найбіднішими країнами світу про вільний доступ на свій ринок. Ця угода покликана стимулювати економічний розвиток найбідніших країн в заміну на припинення торгівлі зброєю. Так як більшість цих країн виробляють цукор-сирець, вони матимуть можливість експортувати цукор без сплати імпортного мита до ЄС та імпортувати цукор для власного споживання з інших країн за цінами світового ринку. На сьогодні ціна цукру в ЄС втричі вища за ціну світового ринку. Тому додатковий експорт цукру в ЄС зробить сьогоднішню систему повністю паралізованою.

Зрозуміло та очікувано, що виробники цукрового буряку та цукру в ЄС виступають проти реформи. Велика державна підтримка уповільнила структурні зміни виробників цукрового буряку. Коли інші фермери ЄС поступово проходили через болючу реструктуризацію та консолідацію, високі прибутки від виробництва цукрового буряку давали можливість невеликим фермерам залишатися на плаву без проведення змін. Однак структурні проблеми цих фермерів загострювалися і тепер багато неефективних фермерських господарств можуть не витримати конкуренції. Ситуація з цукровими заводами така сама, тому багатьом з них буде вигідніше отримати компенсацію та припинити виробництво цукру за новими низькими цінами. Проти виступають й виробники цукру в країнах АКТ та інших країнах, що мають привілейований доступ до ринку ЄС. Боротьбу за "порятунок" старого режиму ринку цукру в ЄС ще не закінчено, але проблема в тому, що ЄС дочекався моменту, коли йому не залишилося альтернативи радикальній реформі.

4. Запропонована реформа

Беручи до уваги вище описані проблеми, Європейська Комісія в червні 2005 року оприлюднила офіційну пропозицію реформування ринку цукру. Головні складові пропозиції є наступними:

- Зниження ціни на цукор;
- Схема добровільної реструктуризації цукрових заводів;
- Створення фонду реструктуризації за рахунок внесків усіх цукрових заводів;
- Введення прямих платежів виробникам цукрових буряків;
- Виплата додаткових платежів виробникам цукрових буряків;
- Стимулювання приватного зберігання цукру;
- Виконання міжнародних угод.

Табл. 2 показує запропоновані розміри зниження цін на цукор та цукровий буряк. Щоб підвищити конкурентоспроможність цукру ЄС та зменшити різницю між внутрішньою та світової ціною, протягом 2006-2008 років **інституційна ціна цукру** буде зменшена на 39 %, тобто з 632 євро/т в 2005 році до 386 євро/т в 2008 році. Мінімальна ціна на цукровий буряк знизиться на 43 % до 25 євро/т.

Таблиця 2: Запропоновані інституційні ціни ринку цукру ЄС

	Базовий період	**2006/07**	**2007/08**	**2008/09**	**2009/10**
Інституційна ціна цукру (євро/т)	631,9	631,9	475,2	385,5	385,5
Інституційна ціна за мінусом внесків до фонду реструктуризації (євро/т)	63,.9	505,5	385,5	385,5	385,5
Внески до фонду реструктуризації (євро/т)	-	126	90	-	-
Загальне зниження інституційної ціни цукру	-	20 %	39 %	39 %	39 %
Загальне реальне зниження інституційної ціни цукру за мінусом внесків до фонду реструктуризації	-	41,1 %	41,1 %	41,1 %	41,1 %
Мінімальна ціна цукрових буряків (євро/т)	43,63	32,86	25,05	25,05	25,05
Кумулятивне зниження ціни цукрових буряків	-	24,7 %	42,6 %	42,6 %	42,6 %

Джерело: European Commission (2005).

Насправді ціна цукру знизиться на 41,1 %, тому що реформа передбачає створення **фонду реструктуризації** за рахунок внесків усіх цукрових заводів. Кошти цього фонду буде використано на заохочення неефективних цукрових заводів добровільно припинити виробництво цукру. Обов'язкові внески

складатимуть 126 євро в 2006/07 та 90 євро з кожної тонни цукру в 2007/08 маркетинговому році. Тому реально ціна цукру зменшиться на 41,1 %.

Європейські виробники цукру, ізоглюкози та інсулінового сиропу, які погодяться припинити виробництво цукру, отримають **дигресивну допомогу на реструктуризацію**. В перший рік вона складатиме 730 євро за кожну тонну квоти, зменшуючись до 420 євро на четвертий рік. Щоб стимулювати досить раннє прийняття рішень щодо відмови від подальшого виробництва цукру, цукрові заводи, які приймуть рішення закрити виробництво вже до 1 липня 2005 року, зможуть отримати таку допомогу. Таким чином Європейська Комісія намагається знизити розмір внутрішнього виробництва, тому що попередні пропозиції щодо обов'язкового скорочення квоти та вільної торгівлі квотами між країнами членами ЄС не знайшли підтримки (European Commission, 2005).

Частину фонду реструктуризації пропонується використати на компенсацію втрат виробникам цукрових буряків від закриття цукрових заводів (протягом 2006/07 маркетингового року), на які вони раніше постачала сировину. Ця компенсація носить назву **додаткові платежі**. Обсяг платежів складатиме 4,68 євро за тонну цукрового буряку квот А та Б.

Усі виробники цукрових буряків отримуватимуть **прямі платежі**, базуючись на обсягах виробництва буряку протягом базового періоду (2000-2002 роки). Ці платежі повністю відокремлені від виробництва, тобто фермерам не потрібно буде вирощувати цукровий буряк, щоб їх отримувати. Ці платежі додаватимуться до вже запроваджених прямих платежів в 2003 році усім фермерам. Вартість прямих платежів дорівнюватиме 60 % оцінених втрат від 39 % зниження цін на цукор (та відповідно й цукровий буряк). Втрати розраховуватимуться на основі зміни цін на цукровий буряк в кожній країні ЄС, помноженої на розмір квоти.

Європейська Комісія пропонує відмовитися від інтервенційних закупівель та інтервенційної ціни на цукор. Інтервенційну ціну буде замінено **базовою ціною на цукор**, яка слугуватиме пороговим показником при стимулюванні **приватного зберігання** цукру. Цукровим заводам компенсуватимуть з бюджету витрати на зберігання цукру в приватних сховищах. Якщо ринкова ціна цукру впаде нижче базової, державна агенція матиме змогу закупати надлишки цукру, але за них вже не можна буде отримати компенсації за зберігання.

Нарешті, Європейська Комісія продовжуватиме виконувати **міжнародні зобов'язання** ЄС щодо преференційного імпорту цукру з країн АКТ та за угодою "Торгівля усім крім зброї". Найбільшу вигоду від реформи цукру в ЄС отримають низько-витратні експортери цукру, а виробники цукру в ЄС, АКТ та інших країнах, що мають привілейований доступ до ринку ЄС, матимуть втрати від зниження цін підтримки. З часом можна очікувати, що виробництво цукру в ЄС значно зменшиться. Лише крупні ефективні цукрові заводи ЄС залишаться на ринку та конкуруватимуть з іншими країнами на світовому ринку (Табл. 3). Якщо подивитися на середню собівартість виробництва цукру в різних країнах, то шанси ЄС на виживання невеликі. Тому лише найкращі низько-витратні цукрові заводи в ЄС зможуть виробляти цукор і надалі.

Таблиця 3: Середня собівартість цукру в країнах світу (в дол. США/т)

Продукт	Країни	Собівартість протягом 1989-1994 рр.	Собівартість протягом 1994-1998 рр.
Цукор з буряку Країни з низькою собівартістю	Бельгія, Нідерланди, Чилі, Туреччина, Велика Британія, США	456 (437-479)	450
Цукор з буряку Головні експортери	ЄС, Туреччина, Україна	656 (566-713)	710
Цукор з буряку Країни з високою собівартістю	Болгарія, Казахстан, Молдова, Румунія, Росія, Україна, Японія	989 (791-1221)	n.a.
Цукор-сирець Країни з низькою собівартістю	Бразилія, Малаві, Гватемала, Замбія	198 (177-219)	197
Цукор з сирцю Країни з низькою собівартістю	Бразилія, Малаві, Колумбія, Гватемала, Замбія	280 (258-303)	n.a.
Цукор-сирець Головні експортери	Австралія, Бразилія, Куба, Колумбія, Гватемала, Таїланд, Мауріціус, Південна Африка	277 (246-329)	335
Цукор з сирцю Головні експортери	Австралія, Бразилія, Куба, Колумбія, Гватемала, Таїланд, Мауріціус, Південна Африка	366 (332-429)	n.a.

Джерело: Hazeleger (2001).

5. Організація ринку цукру в Україні

Як вже згадувалося у вступі, правила на ринку цукру в Україні схожі на ті, що мають місце в ЄС. Різниця в тому, що Україна не використовує експортні субсидії, а внутрішнє виробництво менше внутрішнього споживання. Квоту на виробництво цукру було запроваджено в 2000 році, квоти поділено між областями, а потім між цукровими заводами та виробниками цукрових буряків в кожній області.[4] Кожного року Кабінет Міністрів встановлює мінімальні ціни на цукор та цукровий буряк. Ці мінімальні ціни є обов'язковими: якщо продаж цукру відбувається за цінами нижчими за мінімальні, на продавця накладається штраф. З 2000 року розміри

[4] Закон України № 758-XIV "Про державне регулювання виробництва та продажу цукру" від 17 липня 1999 року.

квоти та мінімальні ціни не змінювалися.[5] Типово внутрішні ціни не перевищували мінімальні ціни, які вдвічі вищі за порівняльні ціни світового ринку (Табл. 4). Протягом 2000-2004 років світова ціна білого цукру (в еквіваленті переробки на рівні аграрних виробників) дорівнювала 1,2 грн./кг, тоді як ціна в Україні сягала 2,4 грн./кг (World Bank та OECD, 2004). А в першому півріччі 2005 року гуртова ціна цукру на ринку виросла до 4,5 грн./кг.

Таблиця 4: Основні характеристики ринку цукру в Україні

	Одиниці виміру	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**
Внутрішня квота	млн. т	1,8	1,8	1,8	1,8
Мінімальні ціни:					
Цукрові буряки	грн./т	165	165	165	165
Цукор (гуртова з врахуванням ПДВ)	грн./т	2370	2370	2370	2370
Порівняльна світова ціна цукру (на рівні аграрних виробників в еквіваленті переробки):	грн./т	1215,2	1140,6	1269,1	1318,1
Імпортна ціна на кордоні	дол.. США/т	228	214	239	261
Офіційний обмінний курс	грн./дол. . США	5,3	5,3	5,3	5,1
Різниця між внутрішньою та світовою ціною	грн./т	1154,8	1229,4	1100,9	1052,0
Квота на пільговий імпорт цукру	тис. т	-	360	260	0
Імпортні мита: в межах квоти	євро/т	5	5	5	-
Поза межами квоти	євро/т	300	300	300	-

Джерело: Державний комітет статистики України (2004), World Bank та OECD (2004) та FAS/USDA (2005).

Для забезпечення можливості внутрішнім виробникам отримувати високі ціни були встановлені високі імпортні мита (300 євро/т). Кардинальною різницею між ситуацією на ринку цукру в ЄС та Україні є те, що ЄС є нетто-експортером, а Україна – нетто-імпортером цукру (Табл. 5). Через те що виробництво цукру в Україні неповністю задовольняє внутрішній попит, з року в рік Уряд вводив тимчасову тарифну квоту на пільговий імпорт цукру-сирцю. Так в 2004 році тарифна квота дорівнювала 260 тис. т, а в 2005 році Верховна Рада поки що відмовляє Урядові ввести тарифну квоти, навіть не зважаючи на різке підвищення цін цукру.

Цукор-сирець також потрапляє в Україну за давальницькими угодами, за якими вироблений цукор теоретично повинен бути реекспортований з митної території України. Наприклад в 2003/04 маркетинговому році Україною було імпортовано 646 тис. т цукру сирцю за давальницькими угодами (див. Бізнес № 44, 1.11.2004), а вивезено лише 299 тис.т. Тобто 347 тис. т залишилося в країні. Цукрові заводи

[5] Постанова Кабінету Міністрів України № 1977 "Про державне регулювання виробництва та продажу цукру" від 25 грудня 2002 року (зі змінами).

експортували "пусті" вагони або ж штучно занижували коефіцієнти переробки цукру-сирцю (за нормальних умов 95 %).

Нарешті в Україну надходить і нелегальний імпорт цукру. Стимулюють його високі внутрішні ціни та мита. Протягом 2000-2004 років щорічний нелегальний імпорт цукру сирцю оцінюється в 200-400 тис. т (Табл. 5).

Таблиця 5: Баланс цукру в Україні, 2002-2005 маркетингові роки, млн. тонн

	2002/03	**2003/04**	**2004/05**
Початкові запаси	0,14	0,12	0,18
Виробництво цукру з буряку	1,41	1,44	1,80
Імпорт цукру сирцю	1,34	0,59	0,25
Виробництво цукру з сирцю	0,74	0,68	0,24
Всього внутрішнє виробництво	2,15	2,12	2,04
Офіційний імпорт	0,08	0,06	0,05
Неофіційний імпорт	0,30	0,32	0,05
Загальний імпорт	1,72	0,97	0,35
Загальна пропозиція	**2,67**	**2,62**	**2,32**
Офіційний експорт	0,34	0,31	0,05
Неофіційний експорт	0,16	0,02	0,01
Загальний експорт	0,50	0,33	0,06
Внутрішнє промислове споживання	0,57	0,63	0,67
Внутрішнє споживання населенням	1,48	1,48	1,47
Загальне внутрішнє споживання	2,05	2,11	2,14
Загальне використання	2,55	2,45	2,20
Кінцеві запаси	0,12	0,18	0,12

Джерело: АПК-Інформ (2005).

Не зважаючи на високі ціни, аграрні підприємства в Україні зменшують посівні площі під цукровим буряком, віддаючи перевагу більш прибутковим та менш капітало-інтенсивним зерну та насінню соняшника. Хоча 1 спостерігається підвищення врожайності, виробництво цукрового буряку загалом зменшується (Табл. 6). В 2004 році офіційна статистика говорить про підвищення виробництва буряку на 18 % порівняно з 2003 роком, але фахівці вважають, що дані щодо врожаю 2004 року завищені з політичних мотивів (Шмідт та Тараненко, 2005).

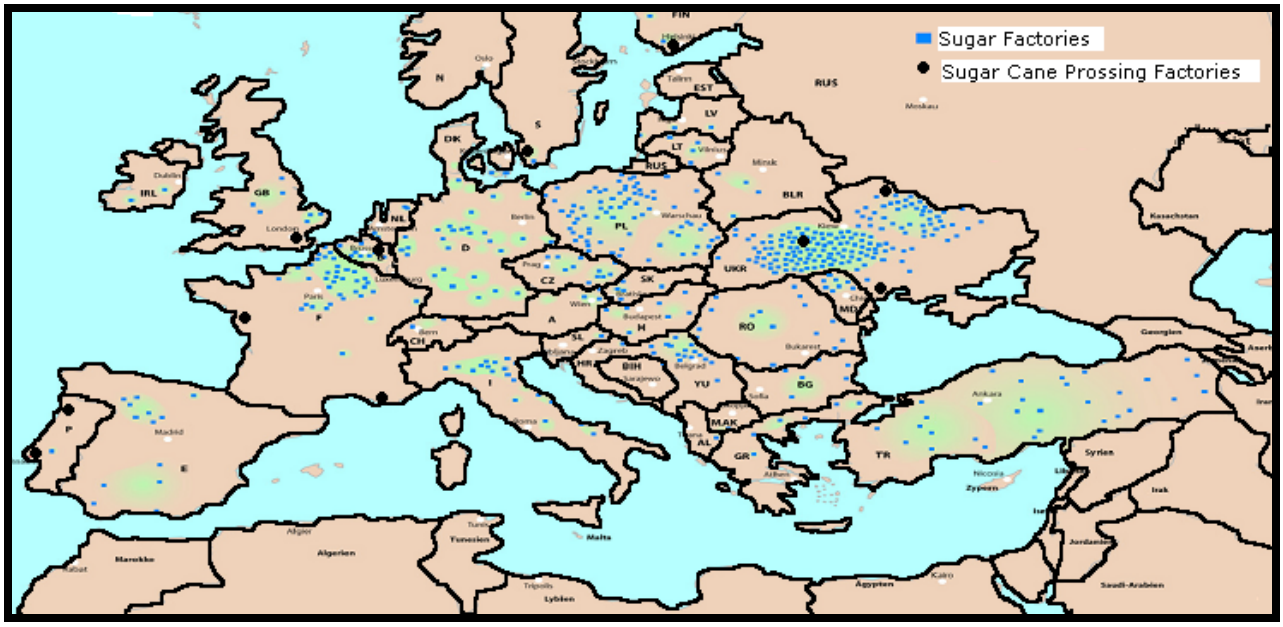
Таблиця 6: Виробництво цукрового буряку в Україні, 1999-2004 рр.

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Посівні площі, тис. га	1022,1	855,6	970,3	896,6	773,4	732,0
Урожайність, ц/га	156,3	176,7	182,6	189,3	201,2	238,0
Валовий збір, млн. т	14,1	13,2	15,6	14,5	13,3	16,6

Джерело: Державний комітет статистики України (2005).

Кількість цукрових заводів в Україні є вкрай великою порівняно з іншими країнами Європи (Рис. 1). Це наслідок планової економіки, коли невелика група плановиків вирішила, що Україна повинна постачати цукор усьому Радянському Союзу. На сьогодні зі 192 заводів ліквідовано лише 30, а з тих 162, що залишилися, працює 120. Вони працюють не більше 1-3 місяців на рік зразу після збору цукрового буряку, що автоматично підвищує собівартість виробництва через високі фіксовані витрати цих невеликих заводів. Рис. 1 говорить про те, що цукрові заводи повинні пройти через консолідацію, реструктуризацію та ліквідацію, щоб зберегти хоч будь-яке виробництво цукру в Україні на невеликій кількості конкурентоспроможних заводів.

Рисунок 1: Карта цукрових заводів Європи

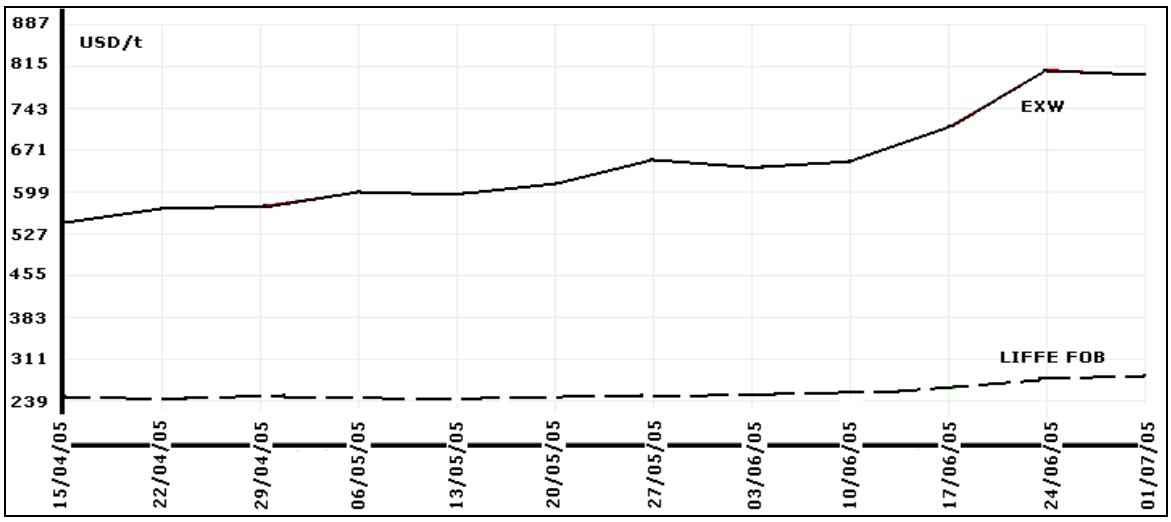


Джерело: DZZ (2002).

Нещодавні події з цінами цукру ще раз підтвердили, що цукрова галузь в Україні має безліч проблем. За минулі чотири місяці ціна цукру виросла на 34 %, в той час як світова ціна підвищилася лише на декілька відсотків (Рис. 2). Гуртова ціна цукру в Україні досягла 3,3 грн./кг, а роздрібна – навіть 4,5 грн./кг. Хоча Міністерство аграрної політики називає різні причини зростання цін, головною причиною підвищення цін на цукор є його дефіцит в Україні. Запасів цукру не вистачає для задоволення попиту. Асоціація "Укрцукор" продовжує наполягати на тому, що внутрішнє споживання цукру дорівнює розміру виробничої квоти (1,8 млн. т), хоча приватні агенції оцінюють розмір ринку в 2,2 млн. т (Табл. 5). Ще однією причиною дефіциту цукру було заборона Верховною Радою пільгового імпорту цукру в 2005 році. Останніми роками офіційний та неофіційний імпорт

часто надходив через Вільні економічні зони, що дозволяло збалансувати внутрішню пропозицію з попитом в Україні. Але після відміни пільг цим економічним зонам[6] та посилення митного контролю на кордонах, дефіцит цукру в Україні на сьогодні складає 400 тис. т (Шмідт та Татаренко, 2005).

Рисунок 2: Внутрішня та світова ціна цукру, квітень-липень 2005 року, дол. США за тонну



Примітка: Світова ціна – ціна цукру на Лондонській ф'ючерсній біржі.

Джерело: АПК-Інформ (2005).

6. Майбутнє ринку цукру в Україні

Майбутнє ринку цукру в Україні туманне. Підтримка виробників через квоту висока, а рівень конкурентоспроможності цукрових заводів як був низький, таким і залишився. Криза зі зростанням цін цукру лише довела потребу негайного реформування галузі, особливо беручи до уваги можливий вступ України до СОТ. Згідно попереднім результатам переговорного процесу Україна введе постійну тарифну квоту на імпорт 260 тис. т цукру-сирцю за пільговою ставкою мита (деякі країни навіть вимагають квоту на 400 тис. т). Імпортне мита поза межами квоти знизиться до 50 %. Також не треба забувати, що після закінчення Дохського раунду, Україні разом з усіма іншими членами СОТ потрібно буде й надалі зменшувати імпортні мита, вірогідніше за все за Швейцарською формулою.[7] Тобто імпортне мито на цукор в Україні в майбутньому буде ще нижчим, ніж 50 %. Крім того, за правилами СОТ, Україні, як і усім іншим членам цієї організації, потрібно буде скорочувати заходи підтримки "жовтої" скриньки, в яку входить підтримка виробників цукрового буряку. Тому навряд чи ринок цукру в Україні залишатиметься без змін, беручи до уваги низьку конкурентоспроможність цукрових заводів.

[6] Закон України "Про зміни та доповнення до Закону України "Про державний бюджет 2005 року" від 25 березня 2005 року.

[7] Швейцарська формула означає, що вищі мита буде знижечно більше, ніж нижчі мита.

Як показує Табл. 3, собівартість виробництва цукру в Україні майже вдвічі перевищує собівартість виробництва в США чи країнах ЄС. При цьому не забуваймо, що собівартість виробництва цукру з сирцю вдвічі нижча за собівартість виробництва цукру з цукрових буряків в країнах з найнижчими витратами. Тому за сьогоднішніх умов без серйозних структурних реформ перспективи України на світовому ринку цукру прирівнюються до нуля. Зрозуміло, що Україна все ще зможе експортувати невеликі обсяги цукру в Росію або країни СНД, але в довгостроковій перспективі вітчизняні цукрові заводи не зможуть конкурувати навіть на цих ринках (фон Крамон-Таубадель, 1999). Табл. 7 показує прості розрахунки того, чи зможе України витримати конкуренцію світового ринку у разі приєднання до СОТ при незмінних цінових параметрах внутрішнього ринку.

Таблиця 5: Поточна та ймовірна майбутня ситуація на ринку цукру в Україні

	Одиниці виміру	Вступ до СОТ		Поточна ситуація	
		Нижча межа	Вища межа	Нижча межа	Вища межа
Гуртова ціна цукру, EXW	грн./т	2370.00	2370.00	3300.00	3300.00
ФОБ Європа, LIFFE	дол./т	-	259.26	-	259.26
I.S.A., ISO	цент./фунт	8.97	-	8.97	-
I.S.A., ISO	дол./т	197.34	-	197.34	-
Обмінний курс	грн./дол.	5.05	5.05	5.05	5.05
Обмінний курс	грн./євро	6.10	6.10	6.10	6.10
Імпортне мито	євро/т	-	-	300.00	300.00
Імпортне мито	%	50.00	50.00	-	-
ФОБ Європа	дол./т	996.57	1309.26	996.57	1309.26
ФОБ Європа або ISA + мито	грн./т	1494.85	1963.89	2811.57	3124.26
(ФОБ Європа або ISA + мито)*ПДВ	грн./т	1793.82	2356.67	3373.88	3749.12
Різниця між внутрішньою і світовою цінами	грн/т	576.18	13.33	-73.88	-449.12

Примітка: Скорочення ISA означає "Міжнародна угода по цукру".

Джерело: Власні розрахунки.

Спочатку потрібно зробити припущення щодо ціни світового ринку. Насправді не існує "єдиної світової ціни" на цукор (фон Крамон-Таубадель, 1999). Є багато цін, які можна вважати світовими. Різниця цін залежить від стадії переробки та якості цукру, а також умов поставки. За світову ціну часто беруть так-звану ціну ISA, що є середньозваженою ціною цукру-сирцю. Цукром-сирцем торгують більше, ніж білим цукром, тому що білий цукор значно втрачає якість від довгих перевезень. Поточна ціна ISA (липень 2005 року) становить 8,97 центів/фунт[8] або 197 дол. США/т. Ціна ISA нижча за ціну білого цукру на Лондонській ф'ючерсній біржі (LIFFE), яка дорівнює близько 259,3 дол. США/т. Так як український білий цукор нижчої якості, його можна продати лише зі знижками. Отже можна використати

[8] 1 цент/фунт = 22 дол. США/т.

ціну ISA та ціну LIFFE (ФОБ Європа) як нижчу та вищу межу світової ціни, на яку можна орієнтуватися виробникам цукру в Україні.

Якщо Україна вступить до СОТ, імпортне мито становитиме 50 %. Чи зможе Україна втримати поточний рівень мінімальних цін незмінними за цієї умови? Відповідь є однозначною – ні! При нинішній мінімальній ціні на цукор (2370 грн./т) різниця між гуртовою ціною в Україні та цінами світового ринку (після сплати мита та ПДВ на імпорт) дорівнюватиме щонайменше 13 грн./т та щонайбільше 577 грн./т. Це означає, що за нових умов при незмінних мінімальних цінах буде стимул імпортувати цукор в Україну навіть сплативши повне імпортне мито поза межами тарифної квоти (260 тис. т). Зрозуміло, що цукор сирець ще треба переробити на цукор, але витрати на переробку не перевищують 35 дол.США/т, що значно нижче цінової різниці в 577 грн./т (Бізнес № 48 від 29.11.2004).

Сьогодні ситуація навіть більш скрутніша. Гуртова ціна цукру стрибнула до 3,3 грн./кг, що майже уможливлює легальний імпорт навіть за сьогоднішнього мита в 300 євро за тонну. Сценарій "поточна ситуація" в Табл. 7 показує цю можливість. Цікаво, що якщо ціна цукру підніматиметься і далі, 3750 грн./т є пороговою ціною, за якою імпорт цукру стає прибутковим.[9]

7. Рекомендації

Ринок цукру в Україні знаходиться на "перехресті доріг". Досвід ЄС показує, що затримка проведення реформ не лише не вирішує проблем, а навіть їх погіршує та ставить будь-яке реформування у залежність від зовнішніх факторів. Після того як зовнішні фактори набувають концентрованого характеру, країна майже не має альтернатив значному зменшенню рівня підтримки. Та ж сама ситуація спостерігається і в Україні. Наближення вступу до СОТ та нещодавнє різке зростання цін цукру повинні стати чудовою передумовою проведення структурних реформ в цукровій галузі, інакше країна втратить галузь назавжди. Вже й так втрачено багато часу і з кожним роком затримки просто підвищуватимуть економічні втрати країни.

Багато фахівців в Україні вважає, що галузь можна врятувати через протекцію від зовнішньої конкуренції. Ми ж вважаємо, що саме протекція і є проблемою галузі. Протекція знижує конкурентоспроможність. При високій протекції виживають всі: ті, які працюють ефективно, і ті, які працюють неефективно. При цьому з часом знижається навіть ефективність потенційно конкурентоспроможних заводів, тому проблеми цукрової галузі загострюються. У відкритій економіці протекція не може існувати вічно. Кожна країна хоче продавати свою продукцію на зовнішніх ринках, часто забуваючи при цьому, що торгівля – це "гра в двох напрямках". Україна повинна вступати в СОТ, щоб отримати кращі можливості для експорту своєї продукції. Якщо ж робити вступ до СОТ залежним від галузі, реформи в якій не проводяться навіть напередодні вступу до цієї Організації, то можна забути про ефективність української економіки. Навіть ЄС з його політичними можливостями змушений погодитися на реформування цукрової галузі заради створення кращих експортних можливостей для своїх конкурентоспроможних галузей економіки. В Україні, так само як і в ЄС, краще мати менше заводів, ніж втратити усі.

[9] В декількох публікаціях, таких як Бізнес №21 від 13.06.2005 р., сказано, що при ціні цукру в 3300-3500 грн./т легальний імпорт цукру в Україну стане прибутковим, що дуже близько до наших оцінок.

Тому аграрні політики в Україні як найшвидше повинні врахувати наслідки вступу до СОТ для цукрової галузі. Не має сенсу продовжувати використовувати квоту, тому що після вступу до СОТ сьогоднішній рівень мінімальних цін цукру та цукрових буряків потрібно буде значно знижувати. За нашими розрахунками (Табл. 7), максимальний рівень мінімальної ціни цукру може становити лише 1794 грн. за тонну (2370 – 576). Якщо ж аграрні підприємства знижують виробництво цукрових буряків за сьогоднішніми цінами, в майбутньому вони вироблятимуть ще менше через нижчі ціни.

Хоча реформа є неминучою і може асоціюватися лише з втратами, потрібно не забувати про економічні вигоди. Так споживачі, включаючи промисловість, зможуть споживати більше цукру за нижчими цінами. Спеціалізовані аграрні підприємства втратять більше, ніж підприємства з більш диверсифікованим виробництвом. Щоб зменшити протистояння реформуванню, ми пропонуємо створити прототип ЄС фонду реструктуризації за рахунок коштів цукрових заводів та національного бюджету. Ті цукрові заводи, які погодяться припинити виробництво цукру, зможуть отримати компенсацію для започаткування нових видів діяльності. Ліберальніша торгівля дозволить решті цукрових заводів переробляти як цукровий буряк, так і цукор-сирець. Така практика згладить операційний цикл заводів на протязі маркетингового року, зменшить постійні витрати заводів та підвищить конкурентоспроможність виробництва цукру в Україні.

ЄС опинився в ситуації, в якій не залишилося альтернативи кардинальному зменшенню рівня підтримки. ЄС ще йде на цей крок, щоб мати змогу вимагати від інших членів СОТ створення кращих можливостей для експорту своєї більш конкурентоспроможної аграрної та не аграрної продукції. Це гарний приклад для України. Якщо не зробити те ж саме тепер, завтра й так неминучі реформи будуть болючішими та економічно витратнішими.

8. Список літератури

Agra Europe (2005a): EU loses WTO Sugar Appeal. Agra Europe Weekly, April 28, 2005.

Agra Europe (2005b): EU Must Act Quickly to Reform its Sugar Regime. Agra Europe Weekly, April 29, 2005.

АПК-Інформ (2005): Статистична інформація онлайн. www.apk-inform.com.ua.

DZZ (2002): Zuckermarkt. Zuckerrueben-Magazin No. 32, September 2002.

European Commission (2005): Explanatory Memorandum of the Commission Proposals for Reform of the EU Sugar Regime. Brussels.

Hazeleger, B. (2001): EU Sugar Policy: Assessment of Current Impact and Future Reform.

Шмідт, Т.; Татаренко, Г. (2005): Тростинно-бурякове дербі. Бізнес, 13 червня 2005 р., с. 122-125.

USDA Foreign Agricultural Service (2005): EU-25: Sugar Annual 2005. Gain Report No. E35080 from April 27, 2005, www.fas.usda.gov.

Veits, V. (2005): Reform of the EU Sugar Market Organization. Presentation for students of Goettingen University during their visit of the European Commission, Directorate for Agriculture, Brussels, February 22, 2005.

Зоря, С.; Нів'євський, О. (2005): Еволюція Спільної аграрної політики ЄС: наслідки для України. Німецька консультативна група з економічних реформ та Інститут економічних досліджень і політичних консультацій в Україні, Консультативна робота U2, www.ier.kiev.ua.

Фон Крамон-Таубадель, Ш. (1999): Ринок цукру в Україні: вчора, сьогодні та завтра. В: фон Крамон-Таубадель, Ш.; Штріве, Л. (за ред.): Трансформація сільського господарства України: широке поле. Фенікс, Київ, с. 88-104.

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

С.З. та О.Н., лектор Ш. Ф К.-Т.