

Petrick, Martin

Research Report

Политика модернизации сельского хозяйства РФ в рамках обязательств ВТО: К вопросу о нецелесообразности копирования Единой сельскохозяйственной политики ЕС

IAMO Policy Brief, No. 18r

Provided in Cooperation with:

Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale)

Suggested Citation: Petrick, Martin (2014) : Политика модернизации сельского хозяйства РФ в рамках обязательств ВТО: К вопросу о нецелесообразности копирования Единой сельскохозяйственной политики ЕС, IAMO Policy Brief, No. 18r, Leibniz Institute of Agricultural Development in Transition Economies (IAMO), Halle (Saale), <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:3:2-54847>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/102042>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Выпуск 18
Август 2014 г.

Мартин Петрик

Политика модернизации сельского хозяйства РФ в рамках обязательств ВТО: К вопросу о нецелесообразности копирования Единой сельскохозяйственной политики ЕС

Сегодня одна из важнейших программных задач российского правительства заключается в том, чтобы придать свежий импульс развитию агропромышленного комплекса, не нарушая обязательств, связанных с членством во Всемирной торговой организации (ВТО). Согласно Государственной программе развития сельского хозяйства, одним из главных средств поддержки агропромышленного комплекса является льготное кредитование животноводства, которому в 2013–2020 гг. отведена роль основного получателя субсидий на компенсацию ставок по инвестиционным кредитам. Эти выплаты считают несовместимыми с обязательствами зеленой корзины ВТО, в то время как аналогичные механизмы действуют в рамках Единой сельскохозяйственной политики ЕС (ЕСХП). Российскому правительству, возможно, не составит труда доказать совместимость субсидий с требованиями зеленой корзины, но руководствоваться ЕСХП в вопросах программных реформ, на наш взгляд, нецелесообразно. Структурно-программные компоненты ЕСХП, судя по имеющимся данным, не оправдали надежд, не обеспечив эффективного решения ни одной из целого ряда поставленных задач. Опираясь на данные по Восточной Германии, в данном аналитическом материале утверждается, что реформа институциональной среды сельского хозяйства является по меньшей мере таким же важным условием его успешной модернизации, как и щедрое финансирование.

Правила ВТО о порядке обеспечения внутренней поддержки

По завершении Уругвайского раунда в 1994 году основным вектором обязательств ВТО в аграрном секторе, как отмечено в преамбуле Соглашения по сельскому хозяйству (ССХ), стало “установление справедливой и ориентированной на рынок системы торговли в сфере сельского хозяйства”. В частности, ставилась цель обеспечить “значительное постепенное сокращение поддержки и защиты в аграрном секторе, оказываемых в течение согласованного периода времени, что приведет к корректированию и предупреждению ограничений и искажений на мировых сель-

скохозяйственных рынках”. Одной из ключевых программных областей в деле достижения этой цели является внутренняя поддержка, которую страны-члены оказывают своим сельхозпроизводителям.

В ССХ говорится о четырех “корзинах” мер внутренней поддержки, предусматривающих различные обязательства по выплатам (таблица 1). В качестве потенциально подпадающих под обязательства о сокращении выплат (“желтая корзина”), могут рассматриваться только меры, не указанные ни в одной из трех первых корзин. Их стоимость рассчитывается в виде агрегированного показателя поддержки (АПП) по конкретным продуктам и агрегированного показателя,

Таблица 1: Категории внутренней поддержки сельского хозяйства по классификации ВТО

Категория	Описание	Обязательства по сокращению	Примеры программных мер
Зеленая корзина	Меры внутренней поддержки не должны оказывать или оказывать как можно меньшее неблагоприятное воздействие на торговлю или производство (Приложение 2 к ССХ).	Освобождены от обязательств по сокращению.	Прямые выплаты производителям, удовлетворяющим четким критериям, при соблюдении которых сумма выплат не определяется ("не связана с") параметрами производства, цен и использование производственных ресурсов.
Голубая корзина	Меры поддержки для ограничения производства (Статья 6.5).	Освобождены от обязательств по сокращению.	Выплаты привязаны к фиксированным площадям или численности поголовья и основываются на показателях продукции за прошлые годы, например "реформы МакШерри" в ЕС.
Корзина развития	Поощрение развития сельского хозяйства и аграрной сферы в развивающихся странах (Статья 6.2).	Освобождены от обязательств по сокращению.	Определенные виды субсидирования инвестиций и факторов производства в развивающихся странах.
Желтая корзина	Все остальные меры.	Ограничены предельными показателями поддержки, установленными в обязательствах страны-участницы.	Поддержка рыночной цены, прямые производственные субсидии, субсидирование факторов производства.

Примечание: ССХ – Соглашение по сельскому хозяйству.
Источник: автор, на основе положений ССХ.

не связанного с конкретными продуктами. АПП рассчитывается суммированием затрат государственного бюджета на меры по конкретному продукту или в целом на меры, не связанные с конкретной продукцией. При этом для каждого продукта в желтой корзине и отдельно для агрегированного показателя, не связанного с конкретными продуктами, принят так называемый "минимальный" (de minimis) порог в размере 5% стоимости произведенной продукции. При изменении поддержки учитывается только превышение агрегированного показателя по конкретным продуктам и агрегированного показателя, не связанного с конкретными продуктами, над "минимальным" порогом. На ежегодной основе, этот окончательный показатель поддержки, или "совокупный текущий АПП (СТАПП)", проверяется на соответствие предельным уровням поддержки согласно принятым данной страной-участницей обязательствам.

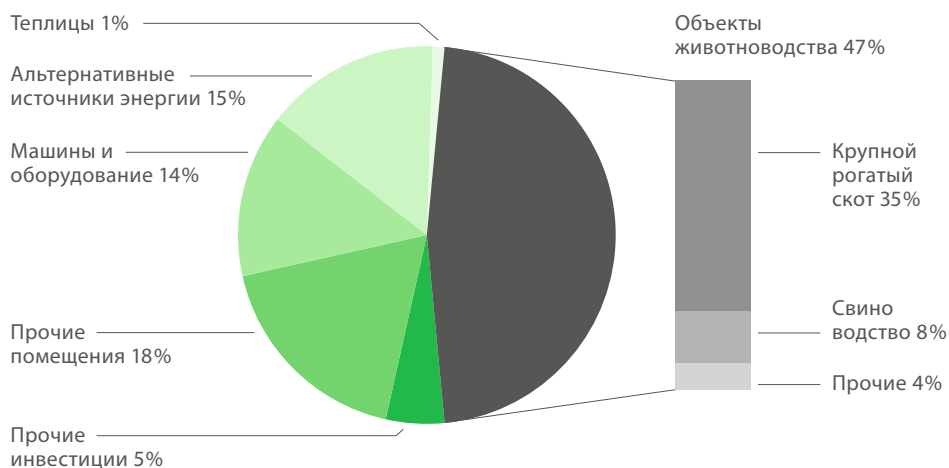
Классификация субсидий на капитальные вложения в России и ЕС

В 2012 году Российская Федерация вступила в ВТО в статусе развитой страны. В целом принимаемые ею меры поддержки можно разделить на две группы: (а) защита на границе с применением импортных тарифов и нетарифных мер, в частности по продукции животноводства, и (б) меры поддержки, связанные с производством и использованием производственных ресурсов (Sedik et al., 2013). В базовые годы, учитывавшиеся на переговорах о вступлении в ВТО (2006–2008), большинство агрегированных показате-

лей поддержки по конкретным продуктам были ниже порога de minimis, так что большую часть совокупного текущего АПП составляли меры, не связанные с конкретными продуктами (Brink et al., 2013). Среди них, согласно действующей Государственной программе развития сельского хозяйства, заметную роль играют субсидирование факторов производства и льготы по кредитам (OECD, 2013). Именно эти меры, не считающиеся совместимыми с зеленой корзиной, могут, в связи с обязательствами ВТО, стать главным скрывающим фактором при выработке аграрной политики России. Предвидя эти возможные ограничения, российское правительство планирует увеличить программные расходы, в первую очередь в рамках мер зеленой корзины. В этой связи в разработке программ особую актуальность приобретает вопрос о тех условиях, на которых субсидии на капитальные вложения могут считаться совместимыми с зеленой корзиной.

В том, что касается ЕСХП, предоставляемые сельхозпроизводителям субсидии на капитальные вложения в большинстве случаев фактически признаются совместимыми с зеленой корзиной. ЕС требует их изъятия из АПП по пункту 11 Приложения 2 к Соглашению по сельскому хозяйству (Anton, 2009): "сумма таких выплат в любом конкретном году не обуславливается и не определяется видами или объемами продукции (включая поголовье скота), произведенной данным производителем в любом году после базового периода" и "при выплатах реципиентам не наказывается и никаким образом не указывается, какие сельскохозяйственные продукты должны быть произведены реципиентами". Ниже я привожу несколько аргументов, что такая классифи-

Рисунок 1: Объем сельскохозяйственных инвестиций по субсидируемым ставкам в федеральной земле Мекленбург-Передняя Померания в 2000–2006 гг. (в процентах к общему объему инвестиций)



Источник: Расчеты автора по материалам Bergschmidt et al. (2008).

кация неубедительна и дает плохое представление о том, какие структурно-программные меры отвечают духу соглашения ВТО. В качестве примера дается ссылка на аграрный сектор Восточной Германии, ряд параметров которого в чем-то схожи с российскими (Petrick, 2014).

Результативность субсидий на капитальные вложения в аграрном секторе ЕС: Восточная Германия

Описательные данные приводятся по материалам последующей (ex post) оценки программы поддержки сельскохозяйственных инвестиций, осуществленной в 2000–2006 гг. в связи с требованиями Европейской комиссии (Bergschmidt et al., 2008). Основная часть данных касается федеральной земли Мекленбург-Передняя Померания на севере Восточной Германии. Благодаря поддержке властей – в виде льготных кредитов (субсидий на компенсацию ставок по инвестиционным кредитам), либо безвозмездных грантов – общая сумма сельскохозяйственных инвестиций здесь составила 170 млн евро. Почти половина средств вложена в производственные объекты животноводства, преимущественно в помещения для скота (рисунок 1). В большинстве случаев результатом этих инвестиций стало увеличение поголовья.

Согласно данным исследования, основным препятствием к осуществлению инвестиций многие фермеры считают нехватку финансовых ресурсов. Тем не менее на вопрос о том, какими были бы их действия в отсутствие субсидий, 18% респондентов сообщили, что свой инвестиционный проект они выполняют без всяких изменений, а 35% респондентов отложат его реализацию либо проведут ее в несколько этапов. Только 9% фермеров при отсутствии субсидий считают возможным отказаться от своих планов. Отсюда авторы делают вывод о том, что в большинстве случаев отдача в плане производительности была бы достигнута хозяйствами и без инвестиционной поддержки. В ее нынешнем виде программу

поддержки характеризуют как недостаточно целенаправленную, неэффективную и не сопровождающуюся надлежащей координацией с другими программами.

Опираясь на данные по трем другим землям Восточной Германии, Petrick и Zier (2012) попытались выяснить, в какой мере субсидии на капитальные вложения способствуют сохранению или созданию рабочих мест в сельском хозяйстве. Используя методы обработки панельных данных, помогающие устранить суммарное воздействие собственно директивных мер, авторы обнаружили, что субсидии действительно расширяют занятость в сельском хозяйстве. Но этот способ слишком затратен: для создания в краткосрочной перспективе одного дополнительного рабочего места необходимо в течение года вложить около 50 тыс. евро.

Приведенные цифры позволяют утверждать, что программы субсидирования капитальных вложений восточногерманских хозяйств не имели четкой цели, а средства налогоплательщиков, направлявшиеся на укрепление ресурсной базы сельского хозяйства, в целом расходовались нерационально. Сложность в работе с такими программами нередко заключается в том, что их цели формулируются весьма расплывчато. В программных документах, как правило, присутствуют пространные перечни явно нереалистичных искомых результатов, в том числе повышение конкурентоспособности сельского хозяйства, но также и обеспечение бережного отношения к окружающей среде, решение вопросов здоровья животных и трудоустройства на селе, а это иногда заставляет усомниться в том, что разработчики директив руководствуются чисто экономическими соображениями. Их скорее заботит реакция соответствующих политических структур. И если задача заключается в экономически продуктивном использовании капитала, то остается неясным, почему к рычагам эффективного распределения этих средств ближе оказывается управленческая бюрократия, а не частные банки, испытывающие конкурентное давление и жесткие бюджетные ограничения.

Хотя данные исследования и ставят под сомнение эффективность таких субсидий в (Восточной) Германии, бесспорным является то, что в чем-то они действительно способствуют дальнейшему развитию производства (или “предопределяют” его характер). Например, в земле Мекленбург-Передняя Померания до половины всего объема инвестиций на льготных условиях направлялись на строительство скотоводческих помещений (рисунок 1), а сами инвестиции нацеливались преимущественно на развитие, так что их прямая связь с ростом производства представляется очевидной. Для директивных органов это означает своего рода дилемму: необходимо признать что инвестиционная поддержка абсолютно неэффективна, сводится к перераспределению и поэтому может быть с полным основанием отнесена к зеленой корзине. Но если такие программы позволяют рассчитывать на улучшение производительности, то их вряд ли можно считать неискажающими.

Перспективы преобразования российских субсидий на капитальные вложения в выплаты в рамках зеленой корзины

В 2013 году российское правительство внедрило выплаты в зависимости от посевной площади, отказавшись от субсидирования стоимости топлива, удобрений и пестицидов и кредитов на посевные и уборочные работы. В соответствующем постановлении отмечено, что такие выплаты, согласно устоявшейся терминологии ЕСХП, являются “несвязанными”. При этом указано, что выделяемые средства должны использоваться для повышения интенсивности производства. Уровень выплат находится в обратной зависимости от качества почвы, а сами выплаты производятся при условии применения на соответствующей площади удобрений и пестицидов. Эти меры явно не соответствуют духу требований зеленой корзины относительно несвязанных прямых выплат, согласно которым выплаты не основываются на использовании факторов производства, а также не требуют осуществления производства как таковое (Приложение 2, подпункты d) и e) пункта б). С другой стороны, льготы по кредитам планируют сделать более совместимыми с зеленой корзиной, не сообщая при этом, каким образом это будет сделано.

Судя по всему, нынешние подходы к субсидированию на капитальные вложения в сельское хозяйство как у ЕС, так и у России не отвечают экономическому критерию неискажения. Причины, по которым меры ЕС считаются совместимыми, а российские не совместимыми с зеленой корзиной, носят скорее всего политический характер. В прошлом ряд членов ВТО уже оспаривали совместимость ЕСХП с зеленой корзиной в том, что касается инвестиционной поддержки. Но в то время как у ЕС есть масса средств, позволяющих увеличивать совокупный текущий АПП, не нарушая при этом обязательств по свя-

занным выплатам, у других членов нет особого стимула для углубления в эту тему. С другой стороны, у российского правительства еще на переговорах о вступлении, возможно, была заинтересованность завязать свой АПП, не связанный с конкретными продуктами, чтобы изначально зафиксировать высокий уровень совокупного текущего АПП. Фактически, не связанный с конкретными продуктами АПП в базовые годы был лишь немногим выше 5 процентов стоимости производства, и задача сокращения этого показателя до уровня чуть ниже этого порога, видимо, считалась несложной (Brink et al., 2013).

Выводы и рекомендации

Ссылаясь на ЕС в качестве примера, российскому правительству, возможно, не составит труда доказать совместимость субсидий с требованиями зеленой корзины. Тем не менее в свете принципов ВТО структурные компоненты ЕСХП вряд ли могут служить хорошей основой для совершенствования программных подходов. Так или иначе, опыт успешных преобразований в сельском хозяйстве Восточной Германии может в этом плане оказаться полезным. Восточногерманским хозяйствам удалось в кратчайший срок получить капитал и щедрые государственные дотации, но реформа институциональной среды сельского хозяйства, по их собственному признанию, была по меньшей мере таким же важным условием его успешной модернизации, как и щедрое финансирование. В результате реформ восточногерманские хозяйства обеспечили себе не только представленность широкого круга своих политических интересов, но и поддержку со стороны специалистов в административном аппарате правительства, сети кооперативных и частных компаний, диверсифицированную отрасль сельских банков, а также широкое представление своих интересов в политических кругах (Petrick, 2014). Непосредственно в животноводстве неопределимая роль принадлежит демократично формируемым сервисным объединениям, отстаивающим интересы своих членов и специализирующимся на распространении знаний, контроле качества и совершенствовании селекционных методов. Все это помогает закреплять в хозяйствах квалифицированные управленческие кадры, всемерно использовать генетические ресурсы, оптимизировать приготовление и раздачу кормов и внедрять технические новшества во всех звеньях производства продукции мясного и молочного животноводства. Российскому правительству следует вплотную заняться организационно-правовыми реформами, закладывающими основу для повышения конкурентоспособности сектора, и отказаться от вливания в сектор средств без устранения его структурных недостатков. Опыт Восточной Германии может послужить хорошим ориентиром при разработке дорожной карты аналогичных реформ.

Дополнительная информация

Список литературы

Anton, J. (2009): An analysis of EU, US and Japanese green box spending. In Melendez-Ortiz, R., Bellmann, C., Hepburn, J. (Eds.): Agricultural Subsidies in the WTO Green Box. Ensuring Coherence with Sustainable Development Goals. Cambridge: Cambridge University Press, pp.137–238.

Bergschmidt, A., Forstner, B., Dirksmeyer, W., Ebers, H., Fitschen-Lischewski, A., Margarian, A., Heuer, J. (2008): Ex-Post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeit-raum 2000 bis 2006. Mecklenburg-Vorpommern. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut (vTI), Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei.

Brink, L., Orden, D., Datz, G. (2013): BRIC Agricultural Policies Through a WTO Lens. In Journal of Agricultural Economics 64, pp.197–216.

OECD (2013): Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2013. OECD Countries and Emerging Economies. Paris: OECD Publishing.

Petrick, M. (2014): Modernising Russia's cattle and dairy sectors under WTO conditions: insights from East Germany. In The Universe of Russia (Mir Rossii), forthcoming. <http://ecsocman.hse.ru/mags/mirros>.

Petrick, M., Zier, P. (2012): Common Agricultural Policy effects on dynamic labour use in agriculture. In Food Policy 37, pp.671–678.

Sedik, D., Lerman, Z., Uzun, V. (2013): Agricultural policy in Russia and WTO accession. In Post-Soviet Affairs 29, pp.500–527.

Контакт

Prof. Dr. Martin Petrick
petrick@iamo.de
Тел.: +49 345 2928-120
Факс: +49 345 2928-199

Лейбниц Институт
Аграрного Развития в
Странах с Переходной
Экономикой (IAMO)
Theodor-Lieser-Str. 2
06120 Halle (Saale)
Germany
www.iamo.de

IAMO

Лейбниц Институт Аграрного Развития в Странах с Переходной Экономикой (IAMO)

Лейбниц Институт Аграрного Развития в Странах с Переходной Экономикой (IAMO) анализирует экономические, социальные и политические процессы преобразований в агропродовольственном секторе и в сельских местностях. Географический фокус исследований института охватывает расширяющийся ЕС, страны с переходной экономикой Центральной, Восточной и Юго-Восточной Европы, а также Центральной и Восточной Азии. IAMO вносит свой вклад в улучшение понимания процессов институциональных, структурных и технологических изменений. Помимо этого, ин-

ститут исследует вызываемые этими процессами последствия для сельскохозяйственного и продовольственного сектора, а также для условий жизни сельского населения. В целях преодоления проблем разрабатываются и анализируются стратегии и возможности предприятий, аграрных рынков и политических органов. Со дня своего основания в 1994 году IAMO является членом общества имени Лейбница как внеуниверситетское научно-исследовательское учреждение.