E-mail: polukhinogac@yandex.ru
Бурак Павел Иванович, доктор технических наук, и.о. директора Департамента научно- технической политики и образования Минсельхоза России.
Тел.: 8 (495) 607–66–26.
E-mail: p.burak@polit.mcx.ru
Abstract. Recommendations about formation of strategic indicators of technical modernization of agriculture in the conditions of the concrete region are presented in article. The detailed analysis is carried out and indicators of technical modernization of agriculture of the Oryol region are proved. A key factor of effective technical modernization in agriculture is stimulation of agrarian scientific researches on questions of development, advance and development of technical and technological innovations in agriculture, the organizational and economic mechanism of technical modernization at the level of the region. The complex solution of the offered directions of realization of strategy of technical modernization will provide organizational, technical and technological updating of agro-industrial production and increase of its efficiency. Technical modernization of agriculture demands considerable financial investments, needs detailed scientific study and justification. The offered directions of development have to be applied taking into account regional features and modern development of technology and equipment.
Key words: economy, agriculture, machine and tractor park, technical equipment, reproduction, Oryol region.

УДК 338.439.5

ЕКАТЕРИНА ГАТАУЛИНА, РЕНАТА ЯНБЫХ

АДАПТАЦИЯ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РАМКАХ ГОСПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА И РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКОВ СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ В УСЛОВИЯХ ЧЛЕНСТВА РОССИИ В ВТО

Резюме. Рассмотрены возможности адаптации мер поддержки сельского хозяйства к требованиям ВТО. Проблема России не только в невысоком общем уровне разрешенной поддержки, но и в том, что в начале периода, когда объем разрешенной «желтой корзины» максимален, Россия не выбирает ее, а в конце периода, страна сталкивается с реальной проблемой нарушить обязательства. Показано, что за счет различных вариантов отнесения поддержек в продуктово-специфические или продуктово-неспецифические можно добиться вывода значительных объемов поддержки из «желтой корзины» ВТО. Также рассмотрены такие возможности как изменение механизма поддержек и более тщательное распределение мер по «корзинам» в соответствии с требованиями Соглашения по сельскому хозяйству ВТО. Доказано, что в рамках существующей Государственной программы есть большой потенциал возможностей адаптации к условиям ВТО как за счет применения правила «де-минимус», так и изменения формулировок и механизма поддержек. При составлении нотификации в ВТО необходимо проводить целую серию расчетов, выбирая наиболее приемлемый вариант
Ключевые слова: государственная поддержка сельского хозяйства, требования ВТО, меры «желтой корзины»

После вступления России в ВТО возникла необходимость корректировки Госпрограммы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции в сторону увеличения мер «зеленой корзины», не оказывающих искажающего влияния на рынок. Объясняется это взятыми Россией обязательствами по постоянному сокращению предельно допустимого объема агрегированной меры поддержки (АМП) с 9 млрд.долл. США (2013г.) до 4,4 млрд.долл. США к 2018г., т.е. в 2 раза. При этом проблема России не только в невысоком общем уровне разрешенной поддержки (США, например, только на субсидирование ресурсов в 2012г. тратили 9,8 млрд. долла-

ров[1], т.е. больше, чем весь максимальный объем разрешенной России поддержки), но и в том, что в начале периода, когда объем разрешенной «желтой корзины» максимален, Россия не выбирает ее, а в конце периода, страна сталкивается с реальной проблемой нарушить обязательства.

Так, в 2013г. согласно Паспорту Госпрограммы предусматривалось из федерального и консолидированных бюджетов регионов выделить всего 238,9 млрд.руб. (в эту цифру входят не только субсидии сельхозпроизводителям, но и обеспечение выполнения Госпрограммы Россельхознадзором, Минсельхозом РФ). Меры «желтой корзины» из консолидированных бюджетов в разбивке Минсельхоза РФ составляли всего 56,2% от указанной суммы, или 4,2 млрд.долл. (при курсе рубля в 31,8 доллара (оценка МЭРТ за 2013г.)[2]. Необходимо принять во внимание, что в Госпрограмме приведены только меры федерального уровня (с учетом их регионального софинансирования). Чисто региональные меры поддержки, которые большей частью относятся к «желтой корзине», там неучтены. Исходя их данных Информационного Справочника о мерах и направлениях государственной поддержки АПК РФ[3], размещенном на официальном сайте Минсельхоза, чисто региональные субсидии можно оценить в сумму 25 млрд.руб. (0,8 млрд. долл. США)[4]. Так как 20 регионов показали, что у них либо нет региональной программы, либо не сочли нужным представлять данные в Минсельхоз РФ, то эта цифра на самом деле несколько выше. Это даст оценочную итоговую сумму в 5 млрд.долл. США[5].

Таким образом, даже если отнести все чисто региональные поддержки к «желтой корзине», приведенные цифры свидетельствуют о довольно низкой планке плана 2013г., он позволял увеличить субсидии по «желтой корзине» еще на 4,0 млрд.долл. без всяких санкций. Однако Россия не воспользовалась этой возможностью, хотя фактическое федеральное финансирование действительно было увеличено. Так федеральный бюджет Минсельхоза РФ и Россельхознадзора в рамках Госпрограммы в соответствии с бюджетной росписью вырос с 158,9 до 198,1 млрд.руб. Увеличилось финансирование как «желтой», так и «зеленой» корзин, в большей степени - мер «желтой» корзины (рис.).

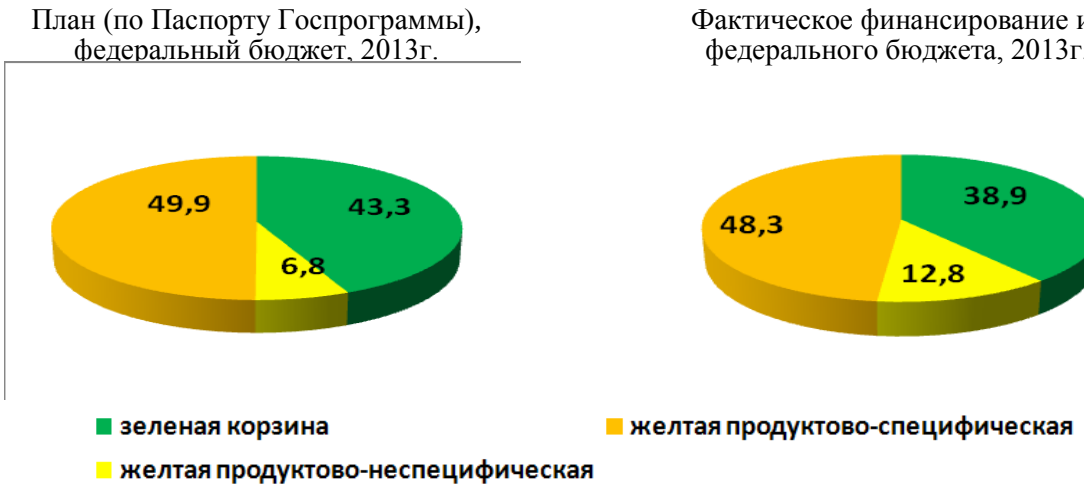


Рисунок. Изменение структуры финансирования Госпрограммы из федерального бюджета, %

[1] Данные ОЭСР
[2] Оценка без применения правила «де-минимус»
[3] http://www.gp.specagro.ru/region/2415585/1/31/1/2014
[4] План 2013 г.
[5] Если считать по всем правилам, то необходимо увеличить «желтую корзину» за счет поддержки упущенных доходов государства (из-за программ финансового оздоровления, льгот по налогам, и т.д.) Однако в уведомлениях других стран налоговые льготы не фигурируют.

Если принять средний уровень фактического софинансирования регионов в 35% от федерального, то фактически «желтую корзину» в 2013г. можно оценить в 5,5 млрд. долл. США, а с учетом чисто региональных поддержек - в 6,3 млрд.дол. США, но «разрешенный объем» в 9 млрд.долл. достигнут не был.

В то же время даже сумма в 6,3 млрд.долл. - уже больше разрешенного нам уровня поддержки в ближайшие годы - 2017 и последующие годы. Таким образом, Россия или должна замораживать объемы помощи по «желтой корзине» по существу на сегодняшнем уровне или пересматривать состав и механизм поддержек. Пока мы видим, что фактические изменения в структуре федеральной Госпрограммы (в разбивке Минсельхоза РФ) произошли в сторону увеличения «желтой корзины».

Почему так важно иметь в своем арсенале как можно больший запас для мер «желтой корзины»?

Об эффективности различных форм поддержек идут острые дискуссии. Имеются исследования (ОЭСР), доказывающие что, трансфертная эффективность таких мер «желтой корзины» как субсидии на продукцию, субсидирование ресурсов ниже, чем неискажающая рынок прямая поддержка доходов сельхозпроизводителей [1, С.28; 2, С.12]. Однако нельзя отрицать, что именно массированное применение мер «желтой корзины» вывело Европейское сельское хозяйство из послевоенной разрухи, а экспортные субсидии пришлось специально ограничивать документами ВТО.

Какие есть возможности для адаптации или даже сохранения мер «желтой корзины» без нарушения обязательств?

Одной из возможностей уменьшить желтую корзину является творческое применение правила «де-минимус», определенное в Соглашении по ВТО. Согласно ему можно «не включать в АМП внутреннюю поддержку, связанную с конкретным продуктом, когда такая поддержка не превышает 5% от общей стоимости производства базового[6] сельскохозяйственного продукта этого члена в течение соответствующего года. Также можно исключить и продуктово-неспецифическую поддержку, если такая поддержка не превышает 5% от общей стоимости сельскохозяйственной продукции этого члена».

В программах поддержки есть чисто продуктовые субсидии, без вопросов, относимые на один вид продукции, например, субсидия на 1л реализованного молока. Чаще встречаются поддержки определенной отрасли, но в расчете на голову, на га площади. При этом, могут производиться несколько продуктов, как в молочном скотоводстве (молоко и говядина) или в овцеводстве (мясо и шерсть). Правил, в какой пропорции относить субсидии, в этом случае в ВТО нет. Можно и все относить на один продукт. Так все программы поддержки молочного скотоводства относили на молоко, хотя Россия до сих пор большую часть говядины получает от молочного скота.

Поддержки могут рассматриваться в агрегированном виде, например, «субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам в животноводстве», «поддержка элитного семеноводства», что делает их продуктово-неспецифическими, но разные ставки, применяемые к разным отраслям, обуславливают необходимость вести отдельный учет, превращают их при желании в продуктово-специфические. Формы поддержки Минсельхоза позволяют это. Отдельный вопрос как учитывать субсидии племхозяйствам. Их можно добавлять или в продуктово-специфические по конкретным отраслям (что сейчас и делается), или выделять племпродукцию в отдельный продукт (гармонизированные коды классификации это позволяют). Главное, условие, куда относить поддержку в продуктово-специфическую или продуктово-неспецифическую, - максимальное выведение средств из «желтой корзины». Правда, специально для России ВТО ввело правило, что до 2018г. продуктово-специфическая поддержка не может превышать 30% от продуктово-неспецифической, чтобы усложнить нам задачу, но после 2018г. когда проблема встанет в полный рост, этого ограничения уже нет.

---

[6] В английском варианте “basic”, означает максимально приближенного к месту первичного производства»

Если применить правило «де-минимус» к фактическому финансированию Госпрограммы 2013г., то можно полностью исключить всю продуктово-неспецифическую поддержку из «желтой корзины» в размере 141,3 млрд.руб. (федеральный бюджет и оценка софинансирования из регионов), т.к. она составляет 3,7%, т.е. менее 5% от стоимости валовой продукции сельского хозяйства 2013г. Кроме того, можно исключить и всю продуктово-специфическую поддержку, за исключением поддержки северных оленей, табунных лошадей, т.к. по всем остальным видам она составляет менее 5% от стоимости производства. Соотношение продуктово-специфической к продуктово-неспецифической при этом также выдерживается (24% при допустимой норме 30%). То есть, обязательства по «желтой корзине» свелись бы к минимуму. Однако надо иметь в виду, что эта оценка сделана только по мерам софинансируемым из федерального бюджета с учетом соответствующего финансирования из бюджетов субъектов РФ. Однако остаются еще чисто региональные мероприятия, в размере 0,8 млрд.долл. США. От того, каким образом они могут быть отнесены на конкретные продукты или продуктово-неспецифическую поддержку зависит окончательный итог.

Необходимо отметить, что в данной статье мы пользовались разбивкой по корзинам Минсельхоза РФ, который отнес на продуктово-неспецифическую поддержку максимум статей (все экономически значимые региональные программы, субсидирование процентных ставок, поддержку элитного семеноводства и др.). Продуктово - специфическая включала субсидию на 1 л реализованного молока, поддержку овцеводства и козоводства, поддержку в связи с удорожанием кормов свиноводам и птицеводам, поддержку табунного коневодства, мараловодства и северных оленей. В данном случае такая разбивка оказалась оправданной.

Таким образом, при составлении нотификации в ВТО необходимо проводить целую серию расчетов, выбирая наиболее приемлемый вариант.

Другой возможностью адаптации мер Госпрограммы может быть внимательное разнесение мер по корзинам, т.к. Соглашение по сельскому хозяйству ВТО неоднозначно и допускает различные толкования. Даже ориентируясь на один и тот же текст этого Соглашения, подходы к распределению по корзинам могут быть разные. В этой ситуации важно указывать ссылки на нормы Соглашения, на основании которых производилось распределение.

Еще одной возможностью является изменение механизма или формулировок конкретных поддержек. Детально результаты работы по этим направлениям представлены в научном отчете Центра агропродовольственной политики РАНХ и ГС «Разработка методов оценки последствий вступления России в ВТО и механизмов адаптации политики поддержки сельского хозяйства к требованиям ВТО», в написании которого принимали участие авторы данной статьи. Суть ряда предложений - перевести ряд поддержек животноводства (на наращивание поголовья овец и коз, оленей, табунных лошадей, субсидии на 1 л. молока и др., программы поддержки мясного скотоводства) в несвязанную поддержку доходов в животноводстве, выделяя субсидии на условную голову или осуществлять выплаты по этим поддержкам, основываясь на показателях предыдущего года без привязки к объёмам продукции в год, когда производятся выплаты, чтобы не нарушать правила ВТО. То же относится и к субсидиям на возмещение части затрат на приобретение элитных семян. Примеры некоторых других предложений приведены в таблице 1.

В таблицах 2-3 показано распределение и структура средств федерального бюджета по подпрограммам с учетом обобщенных результатов по отнесению мер к разным корзинам и применения предложений. Каждая из таблиц имеет три основных столбца с данными. В первом столбце представлены финансовые потоки Госпрограммы с учётом наших предложений по изменению формулировок и/или механизма ряда мероприятий, вследствие чего стало возможным перенести их из «желтой» в «зелёную» корзину. Второй столбец – распределение мероприятий по корзинам, согласно действующим формулировками и механизмам (отнесение к «желтой» и «зелёной» корзине – проведено нами).

1. Примеры предложений по изменению механизма / формулировок отдельных мер поддержки в Государственной программе развития сельского хозяйства, регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы	
Мера	Предложение по изменению механизма, новая формулировка
Возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховой премии	Право на выплаты предоставляется любому производителю, если его потери в доходах от сельского хозяйства превышают 30% среднего дохода за предыдущие три года. Сумма выплат не превышает 70% потерь. Сумма выплат не зависит от видов продукции, цен, факторов производства.
Субсидирование части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на развитие животноводства, переработки и развития инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции животноводства	Выделить отдельно меру «Субсидирование части процентной ставки по инвестиционным кредитам (займам) на развитие инфраструктуры и логистического обеспечения рынков продукции животноводства»
Подпрограмма «Поддержка малых форм хозяйствования»	Заменить включенные в подпрограмму меры на одну: «Услуги по обучению и консультационному обслуживанию, инфраструктурному обеспечению, маркетингу и продвижению продукции малых форм хозяйствования на рынок». Деньги выделять сельскохозяйственным потребительским кооперативам на оказание услуг по организации обучения, консультаций, маркетинг и продвижение продукции и инфраструктурное обеспечение.
Подпрограмма "Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие	Субсидирование структурных изменений посредством стимулирования инвестиций. Механизм должен удовлетворять критериям ВТО.

Третий столбец – разнесение существующих мероприятий по корзинам Минсельхоза России. Второй и третий столбец различаются несущественно, однако третий столбец представлен для того, чтобы понимать, что по ряду позиций наши позиции различаются. Так, к «зеленым» Минсельхоз отнес такие поддержки, как субсидии на поддержку племенного животноводства, субсидии на возмещение части затрат на уплату страховой премии, гранты на развитие семейных животноводческих ферм и начинающим фермерам и др. неоднозначные виды поддержек. Однако эти меры не полностью соответствуют правилам отнесения к «зеленой корзине» и могут быть опротестованы партнерами по ВТО. В то же время такие поддержки как субсидирование процентных ставок, поддержка экономически значимых программ однозначно отнесены Минсельхозом РФ к «желтой корзине», хотя содержат и направления «зеленой корзины». В нашем распределении эта особенность была учтена, хотя и на базе экспертных оценок о доле этих направлений в поддержке.

Также в отличие от Минсельхоза РФ, в «зеленую корзину» нами были отнесены расходы на проведение закупочных и товарных интервенций. Декларируемая цель их проведения – стабилизация цен на рынке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и поддержания уровня доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей. По названию эта мера является мерой «желтой корзины». Однако по своему механизму - это мера «зеленой» корзины, так как ее целью не является поддержание доходов сельхозпроизводителей: в момент достижения минимальных установленных цен государство через своих агентов скупает зерно, играя на понижение цены. Это не имеет отношения к действительному поддержанию цены: когда государство гарантирует покупку всей предложенной сельхозпроизводителями продукции по минимальным гарантированным ценам в момент снижения рыночной цены до минимальной.

2. Распределение средств федерального бюджета на 2013 г. (по паспорту Госпрограммы), млн. руб.									
Наименование основного мероприятия	По Госпрограмме с учетом предложений			по Госпрограмме с учетом критериев ВТО			Разбивка мероприятий МСХ		
	всего	«желтая» корзина	«зеленая» корзина	всего	«желтая» корзина	«зеленая» корзина	всего	«желтая» корзина	«зеленая» корзина
Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	158943	30216	128727	158943	96087	62856	158943	90155	68788
Подпрограмма "Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства"	45868	10525	35343	45868	24823	21045	45868	25062	20806
Подпрограмма "Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства"	57755	11167	46588	57755	54240	3515	57755	51668	6087
Подпрограмма "Развитие мясного скотоводства"	6824	6824	0	6824	6824	0	6824	6424	400
Подпрограмма "Поддержка малых форм хозяйствования"	8620	1700	6920	8620	8200	420	8620	5000	3620
Подпрограмма "Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие"	2000	0	2000	2000	2000	0	2000	2000	0
Подпрограмма "Обеспечение реализации Государственной программы"	21709	0	21709	21709	0	21709	21709	0	21709
ФЦП "Социальное развитие села до 2013 года»	9012	0	9012	9012	0	9012	9012	0	9012
ФЦП "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года", без учета мониторинга земель, субсидий на минеральные удобрения и реабилитации почв	7154	0	7154	7154	0	7154	7154	0	7154

3. Структура распределения средств федерального бюджета (по паспорту Госпрограммы) 2013 г., %									
Наименование основного мероприятия	Всего по предложениям			по Госпрограмме с учетом критериев ВТО			Разбивка мероприятий МСХ		
	всего	«желтая» корзина	«зеленая» корзина	всего	«желтая» корзина	«зеленая» корзина	всего	«желтая» корзина	«зеленая» корзина
Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	100,0	19,0	81,0	100,0	60,5	39,5	100,0	56,7	43,3
Подпрограмма "Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства"	100,0	22,9	77,1	100,0	54,1	45,9	100,0	54,6	45,4
Подпрограмма "Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства"	100,0	19,3	80,7	100,0	93,9	6,1	100,0	89,5	10,5
Подпрограмма "Развитие мясного скотоводства"	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	94,1	5,9
Подпрограмма "Поддержка малых форм хозяйствования"	100,0	19,7	80,3	100,0	95,1	4,9	100,0	58,0	42,0
Подпрограмма "Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие"	100,0	0,0	100,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0
Подпрограмма "Обеспечение реализации Государственной программы"	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
Федеральная целевая программа "Социальное развитие села до 2013 года"*	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0
Федеральная целевая программа "Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006 - 2010 годы и на период до 2013 года", без учета мониторинга земель, субсидий на минеральные удобрения и реабилитации почв	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0	100,0	0,0	100,0

Сформулированные предложения по изменению механизма / формулировок позволили перенести ряд мероприятий из «желтой» корзины в зелёную, что «сэкономило» 65,9 млрд.руб. разрешённого федерального бюджета (2,1 млрд.долларов США), при этом «зелёная» корзина по животноводству «потяжелела» на 43,1 млрд.руб., а подпрограмма по технической и технологической модернизации вовсе избавилась от попадания в «желтую» корзину.

Таким образом, в рамках существующей Государственной программы есть большой потенциал возможностей адаптации к условиям ВТО как за счет применения правила «де-минимус», так и изменения формулировок и механизма поддержек.

Литература:

1. Шик О.В. Эффективность государственной агропродовольственной политики в России на региональном уровне [Текст]: дис.…канд.эк.наук: 08.00.05 / Шик Ольга Валерьевна. – М., 2004. – 151 с.
2. Узун. В. Влияние правил ВТО на эффективность использования средств господдержки сельского хозяйств / В.Узун. // АПК: Экономика, управление. – 2013 г.- №10.- С.11-25.

Гатаулина Екатерина Александровна, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник, Центр агропродовольственной политики РАНХ и ГС, ведущий научный сотрудник, Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова».
Тел.: 8 (495) 607-76-76
E-mail: EGataulina@mail.ru
Янбых Рената Геннадиевна, доктор экономических наук, доцент, руководитель отдела устойчивого сельского развития и сельскохозяйственной кооперации, Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова».
Тел.: 8 (495) 607-36-95
E-mail: yanbykh@mail.ru
Abstract: Possibilities of adaptation of measures of support of agriculture to requirements of the WTO are considered. The problem of Russia not only in the low general level of the allowed support, but also that at the beginning of the period when the volume of the resolved "yellow box" is maximum, Russia doesn't choose it, and at the end of the period, the country faces a real problem to violate obligations. It is shown that at the expense of various options of reference of supports in grocery and specific or grocery and nonspecific it is possible to achieve a conclusion of considerable volumes of support from "a yellow box " of the WTO. Such opportunities as change of the mechanism of supports and more careful distribution of measures for "boxes" according to requirements of the Agreement on agriculture of the WTO are also considered. It is proved that within the existing State program there is a high potential of opportunities of adaptation to conditions of the WTO as due to application of the rule "de-minimus", and change of formulations and the mechanism of supports. By drawing up the notification it is necessary to carry out the whole series of calculations to the WTO, choosing the most acceptable option
Key words: subsidies in agriculture, WTO requirements, “yellow box” measures