Оценка возможностей субсидирования отечественных сельхозтоваропроизводителей в условиях членства России в ВТО

Мазлоев В.З., зам. директора, д.э.н., профессор;

Приёмко А.В. – аспирант

(Всероссийский институт аграрных проблем и информатики

им. А.А. Никонова)

Присоединение Российской Федерации к Всемирной торговой организации (ВТО) качественно изменит характер принимаемых решений в аграрной политике. Во всяком случае, предложенный ВТО режим ограничений во избежание санкций необходимо будет учитывать и стараться не выходить за его рамки. Если раньше в России агрополитические решения утверждались на уровне высших политических инстанций страны и регионов, то с 2013 г. придется многие шаги сверять с мнением Женевы[1].

Вышеуказанное обстоятельство вполне соответствует практике ВТО по ограничению экономического суверенитета государства - члена этой организации. Тем не менее методики, инструменты и механизмы, разработанные в ВТО, не дают повода утверждать, что эта организация является экономически авторитарной, так как странам-участницам всё же предоставляется значительная степень свободы. В первую очередь при формировании корзин ВТО и поиске форм поддержки национальных сельскохозяйственных товаропроизводителей (СХТ).

По нашему мнению, в случае вступления в ВТО Российской Федерации, ей следует воспользоваться формами и методами субсидирования отечественных СХТ, которые представлены на рисунке 1. В первую очередь это касается механизма (режима) de minimis.

Следует отметить, что использование возможностей режима de minimis для многих стран ВТО является важной формой субсидирования национальных СХТ, позволяющей выводить из под режима ограничений значительные объемы субсидий. Надо только умело им пользоваться. По сути дела, de minimis является своеобразной «зеленой» корзиной ВТО для мер производственного субсидирования СХТ.

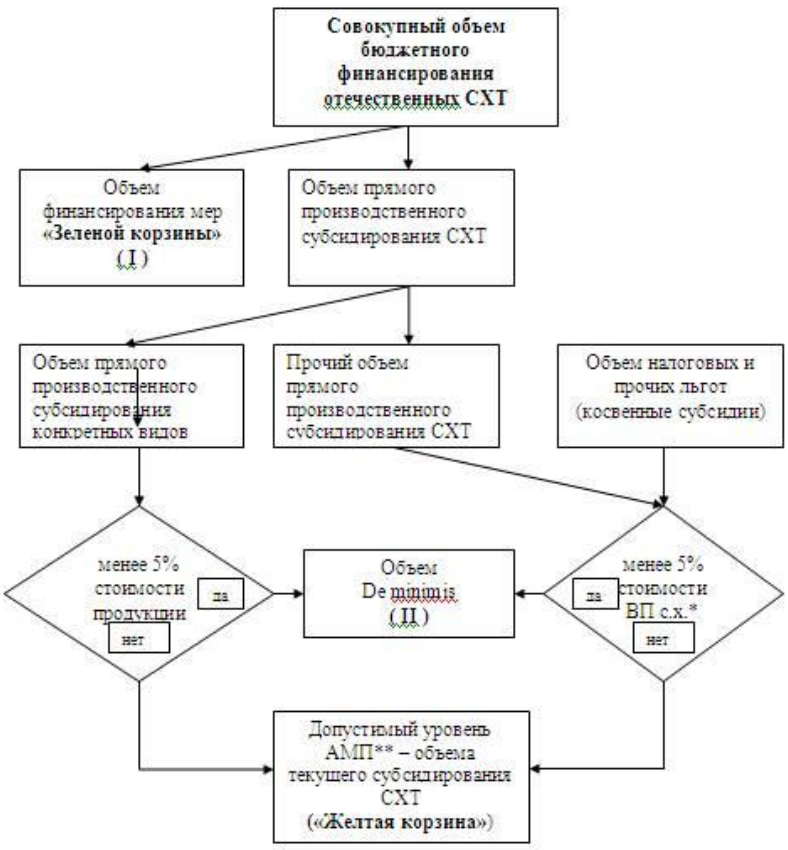


Рисунок 1 – Формы и механизмы субсидирования отечественных сельскохозяйственных товаропроизводителей в условиях членства страны в ВТО

*ВП с.х. – валовая продукция сельского хозяйства в текущих ценах.

** АМП – агрегированная мера поддержки.

Исходя из отмеченного выше, представляет большой научный и практический интерес вопрос о том, в какие корзины ВТО попадут те или иные объемы субсидирования отечественных СХТ в ходе реализации мер новой Государственной программы? Не выйдет ли объем «желтой корзины» Российской Федерации за установленные ВТО границы в переходный и последующие периоды? Достаточно ли будет выделено средств по Госпрограмме для помощи СХТ в компенсации издержек?

С целью поиска ответов на поставленные вопросы мы рассмотрели сценарии развития ситуации. В их основу были положены среднесрочные прогнозы:

- спроса на важнейшие виды сельскохозяйственной продукции и продовольствия, производимых в стране и импортируемых в больших количествах (говядина, свинина, мясо птицы, баранина, молоко и молочные продукты, сахар);

- балансов продовольственных ресурсов (с учетом прогнозов среднедушевого потребления и изменения численности постоянного населения Российской Федерации);

- роста издержек на производство вышеуказанных видов отечественной сельскохозяйственной продукции;

- роста импортных цен на сельскохозяйственную продукцию и продовольствие.

При этом использовались прогнозные данные Росстата (средний вариант прогноза изменения численности населения страны), Минсельхоза России (физические и стоимостные параметры новой Госпрограммы, параметры и индикаторы отраслевых целевых программ), Министерства экономического развития России (прогнозы макроэкономического развития и изменения курса рубля к доллару США), ОЭСР и ФАО (прогнозы изменения цен экспортеров сельскохозяйственной продукции).

По ситуации на внутреннем рынке был рассмотрен весьма «жесткий» сценарий, предполагающий умеренный рост импортных цен (цен СИФ) и довольно значительный рост издержек отечественных СХТ. В данном случае ставилась задача оценить на прочность потенциал отечественных сельскохозяйственных отраслей и оценить финансовые возможности государства в их субсидировании, в том числе и с учетом выполнения предстоящих обязательств перед ВТО.

При разработке годовых балансов ресурсов и использования говядины, свинины, мяса птицы, баранины, молока и молочных продуктов (в пересчете на молоко) в Российской Федерации на 2013-2018 гг. предполагалось, что с учетом вхождения в ВТО импортные поставки указанных видов продовольствия будут как минимум не ниже или немногим ниже фактического уровня импорта 2011 г. В противном случае ВТО, лишенное больших перспектив на российском сельскохозяйственном рынке, вряд ли бы согласилось на присоединение к ней России.

Наши расчеты показывают (с учетом отмеченных раннее обстоятельств и изменения платежеспособного спроса на важнейшие виды сельскохозяйственной продукции и продовольствия), что к 2018 г. отечественное производство мяса птицы может составить 95,3 % от физического объема, планируемого на этот год в Госпрограмме, производство говядины - 82,8 %, свинины – 82,2%, молока и молочных продуктов (в пересчете на молоко) – 88,8 %. И то это при условии, что государством будут предприняты дополнительные меры по поддержке отечественного производства сельскохозяйственной продукции.

Сценарий 1 предполагает использование государственной поддержки отечественных СХТ в объемах и соотношениях, предусмотренных новой Государственной программой. В целом же, как свидетельствуют расчеты, представленные в таблице 1, объемы и структура планируемых в Государственной программе бюджетных расходов не нарушат в 2013-2018 гг. взятых перед ВТО обязательств по внутренней поддержке отечественных СХТ. Однако развитие событий по сценарию 1 неминуемо столкнется с проблемой поддержания конкурентоспособности отечественных СХТ.

Эти расчеты проводились в соответствии с методикой ВТО и алгоритмом, представленном на рисунке 1.

Таблица 1 – Прогноз соответствия объемов бюджетного финансирования мероприятий Государственной программы * предельно допустимому уровню внутренней поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей Российской

Федерации **(Сценарий 1)**

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем бюджетного финансирования мероприятий Государственной программы, млрд руб.	301,071	388,608	433,297	475,193	507,726	538,568
«Зеленая корзина», млрд руб.	70,635	153,825	166,903	179,674	194,381	207,892
Прямые производственные субсидии, млрд руб.	230,437	234,782	266,393	295,519	313,345	330,677
De minimis: продуктовое специфицирование, млрд руб.	41,255	43,531	42,018	43,996	46,300	48,704
Текущая АМП: продуктовое специфицирование, млрд руб.	46,870	49,278	51,302	53,970	56,776	59,728
Текущая АМП: непродуктовое специфицирование (АМПнпс), млрд руб.	142,311	141,974	173,073	197,553	210,269	222,244
Стоимость валовой продукции сельского хозяйства (ВПсх), млрд руб.	**3 951,375**	**4 227,971**	**4 523,929**	**4 840,604**	**5 179,447**	**5 542,008**
Соотношение текущей АМПнпс и ВПсх, %	3,6	3,4	3,8	4,1	4,1	4,0
Курс рубля по отношению к доллару США, руб./1 доллар	30,00	30,50	30,75	31,00	31,00	31,00
Совокупная текущая АМП: «**желтая корзина**», млрд руб.	46,870	49,278	51,302	53,970	56,776	59,728
Совокупная текущая АМП: «**желтая корзина**», млрд долл. США	**1,562**	**1,616**	**1,668**	**1,741**	**1,831**	**1,927**
Допустимый уровень совокупной текущей АМП, млрд долл. США	9,000	8,100	7,200	6,300	5,400	4,400

* Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы

На наш взгляд, применительно к особенностям субсидирования СХТ России, расчет текущей АМП вполне правомерно проводить без использования компонента эквивалентной меры поддержки (ЭМП), как это делают США и Канада. В таком случае достаточно определять значения двух компонентов текущей АМП, а именно АМПпс (пс – продуктовое специфицирование) и АМПнпс (нпс – непродуктовое специфицирование). Косвенное субсидирование в форме налоговых и прочих льгот в расчет не принималось, так как в прогнозируемый период оно будет сведено к минимуму. Во всяком случае и для того, чтобы оно не фигурировало в нотификациях, представляемых страной в ВТО. Думается, что единый сельскохозяйственный налог (ЕСХН) льготой не является. И договоренности с нефтеперерабатывающими предприятиями по реализации СХТ в период страды нефтепродуктов по сниженным ценам не стоит пропагандировать (что присуще Минсельхозу России) как форму государственного регулирования, а следует интерпретировать такого рода договоренности как форму частно-государственного партнерства, чем они собственно говоря и являются. В случае возражений ВТО относительно неполного учета мер косвенного производственного субсидирования отечественных СХТ (например, по линии субъектов Федерации), нужно быть всегда готовыми к четкой юридической аргументации несостоятельности подобных претензий.

Наши расчеты показывают, что при росте издержек на производство и реализацию отечественной продукции, в 2013 г., в среднем по стране убыточным (без субсидий) будет производство мяса КРС и молока, в 2014 г. указанный ряд пополнит баранина, в 2015 г. – сахар, в 2016 г. – мясо птицы и свинины. Таким образом, уже с 2017 г. аналогичная импортная продукция может практически беспрепятственно заполнять российский рынок.

В качестве возможной реакции государства на негативные тенденции в стоимости отечественного производства, нами рассмотрен **сценарий 2**, предусматривающий дополнительно к планируемым мерам новой Государственной программы выплаты продуктовых дотаций (таблица 2).

Таблица 2 – Прогноз соответствия объемов бюджетного финансирования мероприятий Государственной программы * предельно допустимому уровню внутренней поддержки СХТ Российской Федерации **(Сценарий 2)**

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.
Объем бюджетного финансирования мероприятий Государственной программы (ГП), млрд руб.	301,071	388,608	433,297	475,193	507,726	538,568
«Зеленая корзина», млрд руб.	70,635	153,825	166,903	179,674	194,381	207,892
Производственные субсидии в рамках ГП, млрд руб.	230,437	234,782	266,393	295,519	313,345	330,677
Требуемый объем продуктовых дотаций, млрд руб.	38,664	50,401	69,552	97,362	125,542	158,396

Совокупный объем производственных субсидий (СОПС), млрд руб.	269,101	285,183	335,946	392,881	438,887	489,073
De minimis: продуктовое специфицирование, млрд руб.	31,355	23,953	10,252	10,580	11,147	11,766
Текущая АМП: продуктовое специфицирование, млрд руб.	88,219	112,108	149,417	181,379	213,928	251,378
Текущая АМП: непродуктовое специфицирование (АМПнпс), млрд руб.	149,528	149,122	176,277	200,922	213,812	225,928
Стоимость валовой продукции сельского хозяйства (ВПсх), млрд руб.	3951,375	4227,971	4523,929	4840,604	5179,447	5542,008
Соотношение текущей АМПнпс и ВПсх, %	3,78	3,53	3,90	4,15	4,13	4,08
Совокупная текущая АМП: «**желтая корзина**», млрд руб.	88,219	112,108	149,417	181,379	213,928	251,378
Курс рубля по отношению к доллару США, руб./1 доллар	30,00	30,50	30,75	31,00	31,00	31,00
Совокупная текущая АМП: «**желтая корзина**», млрд долл. США	2,941	3,676	4,859	5,851	6,901	8,109
Допустимый уровень совокупной текущей АМП, млрд долл. США	9,000	8,100	7,200	6,300	5,400	4,400
Превышение допустимого уровня совокупной текущей АМП, млрд долл. США	0	0	0	0	**1,501**	**3,709**
Превышение СОПС в сравнении с ГП, %	16,8	21,5	26,1	32,9	40,1	47,9

* Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы

В данном сценарии объем продуктовых дотаций определялся по группе сельскохозяйственных товаров, производимых в стране и одновременно импортируемых в больших количествах. В основу исчисления дотаций был положен ценовой разрыв между полной себестоимостью единицы отечественной продукции и средней ценой единицы импортной продукции, прошедшей таможенное налогообложение (для импортеров данный уровень цены фактически представляет собой ту же полную себестоимость единицы продукции на момент пересечения таможенной границы Российской Федерации).

Объем дотаций по каждому виду продукции определялся с учетом корректирующих коэффициентов. Ставка дотации определялась в расчете на 1 т реализованной продукции.

Следует отметить, что определение объема дотаций изначально было ориентировано не на максимальный уровень продуктовых выплат, а на реальный, учитывающий бюджетные возможности государства. И тем не менее, даже при таком методическом подходе, по сценарию 2, для сглаживания ценового разрыва в 2013 г. дополнительно потребовалось бы (с учетом запланированных в Госпрограмме прямых продуктовых субсидий) 13,3 млрд руб., а в 2018 г. почти в 12 раз больше – 158,4 млрд руб. Но с учетом всех бюджетных выплат это только может позволить производителям сахара, говядины и свинины в конце прогнозируемого периода балансировать на грани рентабельности и убыточности; производителям мяса птицы предоставляло бы шанс вернуться в круг рентабельных отраслей; а для производителей молока и баранины вообще не оставит шансов стать прибыльными. Однако, даже если удастся изыскать на цели стабилизации рентабельности необходимые, но огромные бюджетные средства, то по сценарию 2 в 2017-2018 гг. страна окажется за пределами допустимого уровня «желтой корзины» (таблица 2). Помимо всего прочего, как показали расчеты, такой исход вполне возможен и потому, что начиная с 2014-2015 гг. дополнительные дотации не позволят продукции отечественной

Таблица 3– Прогноз соответствия объемов бюджетного финансирования мероприятий Государственной программы * предельно допустимому уровню внутренней поддержки СХТ Российской Федерации **(Сценарий 3)**

Показатели	**2013 г.**	**2014 г.**	**2015 г.**	**2016 г.**	**2017 г.**	**2018 г.**
Объем бюджетного финансирования мероприятий Государственной программы (ГП), млрд руб.	301,071	388,608	433,297	475,193	507,726	538,568
«Зеленая корзина», млрд руб.	70,635	153,825	166,903	179,674	194,381	207,892
Производственные субсидии в рамках ГП, млрд руб.	230,437	234,782	266,393	295,519	313,345	330,677
Требуемый объем продуктовых дотаций, млрд руб.	38,664	50,401	69,552	111,748	79,970	64,093
Совокупный объем производственных субсидий (СОПС), млрд руб.	269,101	285,183	335,946	407,268	393,315	394,770

De minimis: продуктовое специфицирование, млрд руб.	31,355	23,953	10,252	10,580	11,147	31,080
Текущая АМП: продуктовое специфицирование, млрд руб.	88,218	112,108	149,417	194,412	166,932	136,263
Текущая АМП: непродуктовое специфицирование (АМПнпс), млрд руб.	149,528	149,122	176,277	202,276	215,236	227,427
Стоимость валовой продукции сельского хозяйства (ВПсх), млрд руб.	3951,375	4227,971	4523,929	4840,604	5179,447	5542,008
Соотношение текущей АМПнпс и ВПсх, %	3,78	3,53	3,90	4,18	4,16	4,10
Совокупная текущая АМП: «**желтая корзина**», млрд руб.	57,527	88,218	112,108	149,417	194,412	166,932
Курс рубля по отношению к доллару США, руб./1 доллар	30,0	30,5	30,8	31,0	31,0	31,0
Совокупная текущая АМП: «**желтая корзина**», млрд долл. США	2,941	3,676	4,859	6,271	5,385	4,396
Допустимый уровень совокупной текущей АМП, млрд долл. США	9,000	8,100	7,200	6,300	5,400	4,400
Превышение допустимого уровня совокупной текущей АМП, млрд долл. США	0	0	0	0	0	0
Превышение СОПС в сравнении с ГП, %	16,8	21,5	26,1	37,8	25,5	19,4

* Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы

свекловично-сахарной промышленности и всех отраслей мясного животноводства пройти тест на de minimis. Это является дополнительным свидетельством того, насколько умело надо пользоваться значительными бюджетными средствами, чтобы в итоге не попасть под санкции ВТО.

В рамках **сценария 3** ставилась задача скорректировать объемы продуктового дотирования в 2017-2018 гг. до приемлемого уровня, чтобы не выйти за допустимые пределы «желтой корзины» (таблица 3). Это было сделано в первую очередь за счет существенного сокращения дотаций на мясо КРС, сахар свекловичный, свинину и мясо птицы. Производителей баранины, в силу небольших объемов производства, предложено поддержать.

Компромиссность сценария 3 позволяет избежать чрезмерных нагрузок на бюджет и санкций ВТО по уровню «желтой корзины», но в сравнении со сценарием 2 сводит ситуацию в 2018 г. к абсолютной убыточности всех анализируемых отраслей.

В завершении необходимо отметить, что сравнительный анализ всех 3-х рассмотренных сценариев позволяет утверждать, что все они по-своему плохи. По сути дела, смоделирована ситуация, когда попытка решать проблемы рентабельности, а следовательно и конкурентоспособности отечественного производства, неминуемо приводит к чрезмерным бюджетным расходам по его дотированию и в, конечном итоге, не вписывается в допустимые пределы «желтой корзины» ВТО. В свою очередь, существенное сокращение дотирования наиболее уязвимых (с позиции импорта) отраслей сельского хозяйства приводит к их абсолютной убыточности при соблюдении допустимых параметров «желтой корзины».

По нашему мнению, в условиях членства в ВТО и нарастающей конкуренции со стороны импортеров, государству и отечественным СХТ нужно будет незамедлительно решать задачу снижения или стабилизации издержек производства (а не их бюджетной компенсации «любой ценой»).

---

[1] Штаб-квартира ВТО находится в Швейцарии, в г. Женеве.

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006