



Ромашкин Р.А.¹

Обзор правил предоставления сельскохозяйственных субсидий, перспективы их совершенствования и обязательства России в ВТО в области сельского хозяйства

Описание правил предоставления сельскохозяйственных субсидий и обязательств России в рамках ВТО, конечно, не является новой темой. Используемые в ВТО подходы к расчету показателей внутренней поддержки сельского хозяйства общеизвестны, как и обязательства России по сокращению объемов поддержки с 9 до 4,4 млрд долл. к 2018 г. Какой же потенциальный объем искажающей торговлю поддержки можно применить при тех ограничениях, которые приняла Россия по условиям членства в ВТО?

Начнем с правил предоставления сельскохозяйственных субсидий. Всем уже знакомы такие термины, как «агрегированная мера поддержки», «зеленый ящик», «голубой ящик», «желтый ящик», «процедура de minimis».

К «зеленому ящику» относятся меры внутренней поддержки сельского хозяйства, в минимальной степени влияющие на торговлю. Такие меры перечислены в приложении 2 к Соглашению по сельскому хозяйству ВТО. В отношении мер «зеленого ящика» не применяются какие-либо ограничения по объемам поддержки. Это означает, что страны могут оказывать поддержку в любом объеме, исходя из возможностей национальных бюджетов.

Однако меры «зеленого ящика» должны соответствовать определенным базовым и специфичным критериям. Существует два базовых критерия:

- поддержка не должна влиять на цены, т.е. не должна быть связана с ценовым регулированием;
- поддержка должна предоставляться в рамках конкретной государственной программы.

1 Ромашкин Роман Анатольевич — заместитель директора Департамента агропромышленной политики Евразийской экономической комиссии, кандидат экономических наук, доцент кафедры агроэкономики Экономического факультета МГУ им. М.В. Ломоносова.





К базовым критериям добавляются еще и определенные специфичные критерии, также изложенные в приложении 2 к Соглашению по сельскому хозяйству. Например, если мы говорим о несвязанной поддержке доходов, то данная поддержка должна соответствовать шести дополнительным критериям. Если мы говорим об инвестиционной помощи, то такие меры также должны соответствовать установленным дополнительным критериям. Только при условии, что все специфичные критерии будут соблюдены, меры поддержки можно рассматривать в качестве неискажающих торговлю.

К мерам «голубого ящика» относятся меры поддержки, оказываемые в рамках программ по ограничению производства. Такая поддержка для России пока не является актуальной.

«Желтый (янтарный) ящик» — это поддержка, которая искажает торговлю и производство. К таким мерам относятся ценовая поддержка, прямые субсидии на продукцию, компенсация затрат на ресурсы и т.д. Именно в отношении мер «желтого ящика» принимаются обязательства в рамках ВТО.

Меры «желтого ящика» делятся на два крупных блока: продуктово-специфические меры (связанные с производством конкретных товаров) и продуктово-неспецифические меры.

В качестве *продуктово-специфической поддержки* рассматриваются меры, связанные с поддержкой рыночных цен. Это наиболее искажающие торговлю меры. Основные составляющие ценовой поддержки — администрируемые цены, внешние справочные цены и объем продукции, в отношении которой применяется поддержка рыночных цен.

Важно отметить тот факт, что по правилам ВТО внешние справочные цены являются фиксированными, т.е. при расчете ценового разрыва сравниваются применяемые фактические администрируемые (регулируемые) цены с фиксированными внешними справочными ценами. Для России, например, внешние справочные цены зафиксированы на уровне базового периода 2006–2008 гг.

Помимо ценовой поддержки существуют другие продуктово-специфические меры. К ним относятся прямые платежи для поддержки конкретных сельскохозяйственных товаров (например, на тонну производства того или иного товара) или надбавки к ценам на сельскохозяйственные товары.

К продуктово-специфической поддержке также может относиться поддержка переработки сельскохозяйственной продукции, но только в той мере, в какой это влияет на производителей сельскохозяйственной продукции.

К *продуктово-неспецифической поддержке* относятся меры, не связанные с производством конкретных товаров, например программы льготного





кредитования, компенсации затрат на минеральные удобрения, льготы при транспортировке сельскохозяйственных грузов и т.д.

Сумма продуктово-специфической и продуктово-неспецифической поддержки составляет совокупный объем «желтого ящика». Однако обязательства государств — членов ВТО принимаются в отношении не всего объема «желтого ящика», а только той его части, которая называется *агрегированной мерой поддержки* (АМП).

АМП — объем финансирования всех мер искажающей торговлю поддержки, превышающих уровень *de minimis* и предоставляемых производителям сельскохозяйственной продукции. Процедура *de minimis* позволяет исключить часть поддержки при расчете АМП. В связи с этим для развитых государств — членов ВТО и России в расчет АМП не включаются объемы искажающей торговлю поддержки, составляющей менее 5% производства сельскохозяйственной продукции в целом (для продуктово-неспецифической поддержки) или менее 5% стоимостных объемов производства конкретных товаров (для продуктово-специфической поддержки). Для развивающихся стран пороговый уровень *de minimis* составляет 10%. Помимо этого развивающимся странам предоставлена возможность исключения из объема АМП субсидий на средства производства и инвестиционных субсидий.

Обязательства государств — членов ВТО в области внутренней поддержки основываются на фиксации объема АМП с последующим сокращением. Так, по результатам переговоров Уругвайского раунда развитые страны обязались сократить базовую АМП на 20%, развивающиеся страны — на 13%.

Естественно, страны как-то должны на многостороннем уровне контролировать процесс исполнения обязательств в области государственной поддержки. Как это происходит? На основе уведомлений, представляемых в Комитет ВТО по сельскому хозяйству в соответствии с документом Секретариата ВТО G/AG/2 от 30 июня 1995 г. Согласно указанному документу предварительная информация предоставляется в течение 90 дней после окончания отчетного периода (календарного, маркетингового или хозяйственного года). Информация может быть уточнена, но окончательные данные должны быть представлены в течение 120 дней после завершения отчетного периода.

Насколько же государства — члены ВТО соблюдают установленные обязательства по срокам представления уведомлений? Информация на сайте ВТО показывает, что особенно никто не торопится представлять соответствующие уведомления. Более того, даже некоторые члены ВТО не знают о том, что следует предоставлять уведомления. Например, Кыргызстан, который на постсоветском пространстве первым вступил в ВТО, после 1998 г. не представил ни одного уведомления. Такая ситуация возможна, поскольку ответственности за нарушение сроков представления уведомлений не установлено.





Представленные уведомления рассматриваются на заседаниях Комитета по сельскому хозяйству ВТО. В ходе заседаний государства — члены ВТО могут задавать друг другу вопросы по классификации мер поддержки, уточнению критериев, которым эти меры поддержки соответствуют. В результате таких дискуссии появляются скорректированные уведомления, рассматриваемые в качестве базы, для того чтобы оценить, насколько соблюдаются принятые обязательства по внутренней поддержке.

Рассмотрим российские обязательства по внутренней поддержке. Как отмечалось, по результатам переговоров в отношении Российской Федерации зафиксирован объем поддержки в 9 млрд долл. С последующим сокращением до 4,4 млрд долл. к 2018 г.: 2012 и 2013 гг. — по 9,0 млрд; 2014 г. — 8,1; 2015 г. — 7,2; 2016 г. — 6,3; 2017 г. — 5,4; 2018 г. и последующие годы — 4,4 млрд долл.

В связи с этим после вступления России в ВТО многие аграрии надеялись на увеличение объемов поддержки до зафиксированной в ВТО суммы. Но этого не случилось. Предельные объемы АМП все-таки носят виртуальный характер и немного оторваны от жизни, реальной обстановки, складывающейся в сельском хозяйстве.

Каковы особенности российских обязательств? В первую очередь это использование двух базовых периодов. Почему удалось зафиксировать 9 млрд долл.? Это среднее значение АМП за 1993–1995 гг. Как получили 4,4 млрд долл.? Это также среднее значение АМП за 2006–2008 гг.

Кроме того, важным моментом является и то, что в российских обязательствах зафиксировано отношение между продуктово-специфической агрегированной мерой поддержки и продуктово-неспецифическим показателем. В любой год, начиная с даты вступления России в ВТО по 31 декабря 2017 г., сумма продуктово-специфической АМП не должна превышать 30% продуктово-неспецифической АМП. Такое ограничение принято для исключения существенного увеличения продуктово-специфической поддержки в первые годы членства России в ВТО.

Но и в отношении этого обязательства России также есть вопросы, поскольку не оговорено, о какой поддержке идет речь. Судя по всему, указанное отношение рассчитывается уже после того, как из расчетов исключается поддержка, которая ниже уровня *de minimis*, т.е. сумма объемов продуктово-специфических мер поддержки, превышающих уровень *de minimis*, должна соотноситься с продуктово-неспецифической поддержкой.

Но опять же возникает вопрос: если объем продуктово-неспецифической поддержки будет меньше 5%, с каким показателем следует соотносить объем продуктово-специфической поддержки? С нулем? Но на нуль делить нельзя. Это подтверждает, что остаются вопросы, которые до конца не оговорены в Протоколе о вступлении Российской Федерации в ВТО.





В соответствии с данными из уведомления Российской Федерации об объемах внутренней поддержки за 2012 г. в России преобладает искажающая торговлю поддержка. Объем мер «зеленого ящика» составил 1,7 млрд долл., а мер «желтого ящика» — 6,9 млрд долл. при пересчете по среднегодовому обменному курсу. При этом продуктово-специфические меры поддержки были профинансированы в объеме 1,2 млрд долл., продуктово-неспецифические меры поддержки — 5,7 млрд долл. Совокупная текущая АМП составила 5,8 млрд долл., из которых продуктово-специфическая поддержка — 80 млн долл., а продуктово-неспецифическая — 5,7 млрд долл. Таким образом, практически все объемы мер продуктово-специфической поддержки не превышают 5% стоимостных объемов производства соответствующих сельскохозяйственных товаров.

В 2012 г. размер совокупной текущей АМП практически в 1,5 раза меньше максимально допустимого размера АМП в 9 млрд долл., зафиксированного по условиям членства Российской Федерации в ВТО. Однако это — текущая ситуация. Важно оценить, какой максимально возможный объем поддержки может быть в 2018 г. при уровне АМП в 4,4 млрд долл. Конечно, для этого надо спрогнозировать объемы сельскохозяйственного производства, обменный курс, что в сегодняшних условиях довольно сложная задача.

Прогнозные оценки динамики валовой продукции сельского хозяйства показывают, что после 2016 г. в России объемы внутренней поддержки в размере 5% валовой продукции сельского хозяйства превысят предельные размеры АМП. В результате после 2016 г. максимально допустимый уровень продуктово-неспецифической поддержки в России не сможет превышать 5% валовой продукции сельского хозяйства. В противном случае это будет являться нарушением обязательств перед членами ВТО (табл. 1).

Принимая во внимание прогнозную динамику продукции сельского хозяйства, до 2016 г. максимально возможные объемы государственной поддержки сельского хозяйства России ограничиваются суммой предельного размера АМП (продуктово-неспецифическая поддержка) и поддержки, составляющей 30% предельного размера АМП (продуктово-специфическая поддержка), при условии непревышения продуктово-специфическими мерами поддержки 5%-ного порога.

После 2016 г. и вплоть до 2018 г. максимально возможные объемы государственной поддержки сельского хозяйства ограничиваются суммой продуктово-неспецифической поддержки, соответствующей 5% валовой продукции сельского хозяйства, и продуктово-специфической поддержки, соответствующей 30% продуктово-неспецифической поддержки. Например, в 2017 г. максимально возможный объем государственной поддержки может составить 8,3 млрд долл., из которых 6,4 млрд долл. может быть направлено на меры продуктово-неспецифической поддержки и 1,9 млрд долл. — на меры продуктово-специфической поддержки.



Таблица 1

Предельные размеры АМП, объемов продуктово-неспецифической поддержки, соответствующих 5% валовой продукции сельского хозяйства, и объемов государственной поддержки в России на 2013–2018 гг.

Показатель	Год					
	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Данные для прогноза динамики валовой продукции сельского хозяйства						
Индекс производства продукции сельского хозяйства, % к предыдущему году	107,0	102,0	103,0	102,6	101,9	101,9
Индекс цен на продукцию сельского хозяйства, % к предыдущему году	102,7	105,1	105,7	104,2	102,0	102,0
Среднегодовой обменный курс (прогноз на 2015 и 2016 гг., экспертные оценки на 2017–2018 гг.), руб./долл.	32,0	33,4	34,3	34,9	35,4	35,5
Прогнозные оценки						
Валовая продукция сельского хозяйства, млрд руб.	3505,9	3758,4	4091,8	4374,5	4545,5	4723,2
Валовая продукция сельского хозяйства, млрд долл.	109,6	112,5	119,3	125,3	128,4	133,0
Объем продуктово-неспецифической поддержки, соответствующий 5% валовой продукции сельского хозяйства, млрд долл.	5,5	5,6	6,0	6,3	6,4	6,7
Предельный размер АМП, млрд долл.	9,0	8,1	7,2	6,3	5,4	4,4
Максимально возможный объем государственной поддержки, млрд долл.:	11,7	10,5	9,4	8,2	8,3	17,8
продуктово-специфическая поддержка	2,7	2,4	2,2	1,9	1,9	11,1
продуктово-неспецифическая поддержка	9,0	8,1	7,2	6,3	6,4	6,7

С 2018 г. ограничение на соотношение различных видов поддержки перестает действовать. В результате максимально возможные объемы поддержки могут возрасти до 17,8 млрд долл., что включает продуктово-неспецифическую поддержку в размере 6,7 млрд долл. (5% валовой продукции сельского хозяйства) и продуктово-специфическую поддержку в размере 11,1 млрд долл. (5% валовой продукции сельского хозяйства (6,7 млрд долл.) и предельный размер АМП (4,4 млрд долл.)).

На рис. 1 представлены предельные размеры АМП и прогнозные оценки объемов продуктово-неспецифической поддержки сельского хозяйства Российской Федерации в условиях членства в ВТО. С ростом объемов продукции сельского хозяйства, измеренной в долларовом выражении, увеличиваются и разрешенные объемы продуктово-неспецифической поддержки.

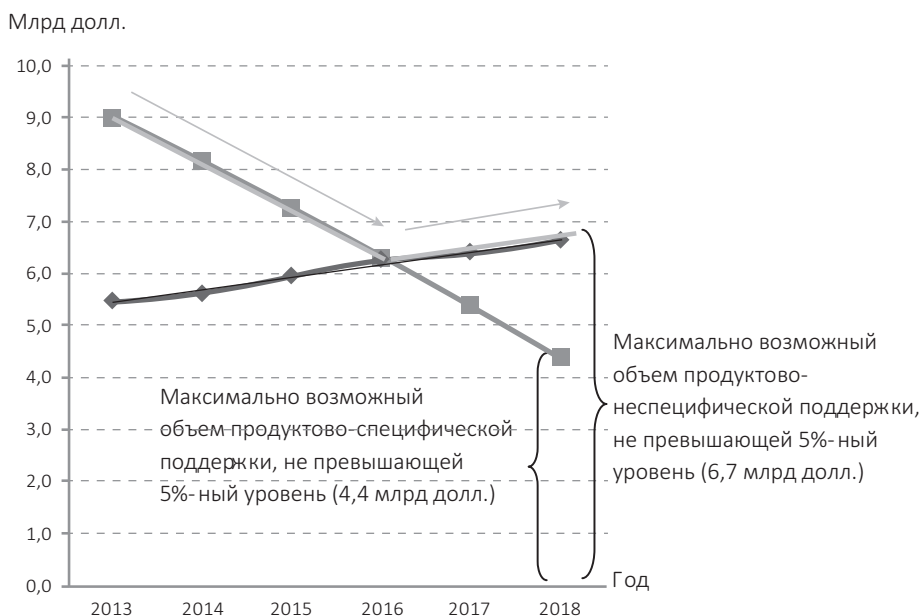


Рис. 1. Предельные размеры АМП и прогнозные оценки объемов продукто-неспецифической поддержки сельского хозяйства в Российской Федерации на период до 2018 г., млрд долл.:

◆ объем продукто-неспецифической поддержки, соответствующей 5% валовой продукции сельского хозяйства; ■ предельный объем АМП

Таким образом, при отсутствии ограничений на соотношение продукто-специфической и продукто-неспецифической поддержек максимальный размер «желтого ящика» при АМП в 4,4 млрд долл. может достичь 17,8 млрд долл. Но это в теории. На практике, конечно, трудно прогнозировать, трудно подгонять финансирование мер поддержки под пороговые уровни. Поэтому при существующих условиях при АМП в 4,4 млрд долл. может быть предоставлен объем искажающей торговлю поддержки около 12 млрд долл.

В связи с этим меры по реструктуризации поддержки и переброске программ из «желтого ящика» в «зеленый ящик» можно не форсировать. Можно растянуть реструктуризацию поддержки на определенный период времени.

В заключение проиллюстрируем возможности поддержки сельского хозяйства Российской Федерации на основе фактических данных за 2012 г. В соответствии с данными табл. 2 при АМП в 5,8 млрд долл. фактические объемы искажающей торговлю поддержки в 2012 г. составили 6,9 млрд долл., из которых 5,7 млрд долл. приходится на продукто-неспецифические меры поддержки.

Если при АМП в 5,8 млрд долл. по максимуму использовать возможности финансирования продукто-специфических мер в размере до 5% стоимостных объемов производства соответствующей сельскохозяйственной продукции, то размер искажающей торговлю поддержки составит 9,8 млрд



долл. Иными словами, можно дополнительно к искажающей торговлю поддержке в 6,9 млрд долл. увеличить финансирование продуктово-специфических мер еще на 1,9 млрд долл. при неизменном объеме текущей АМП.

Таблица 2

Расчет максимально возможного объема поддержки сельского хозяйства при фактическом размере АМП за 2012 г., млрд долл.

Показатель	Объем поддержки	Текущая АМП: данные гр. 1, превышающие 5% от данных гр. 4	Максимально допустимый объем поддержки в рамках текущей АМП	Продукция сельского хозяйства	Отношение объемов поддержки к продукции сельского хозяйства и отдельным ее видам, %
	1	2	3	4	5 (гр. 1 / 4 × 100)
Продуктово-неспецифическая поддержка	5718,3	5718,3	5718,3	107515,3	5,3
Продуктово-специфическая поддержка					
Субсидии на продукцию растениеводства					
льноводство	12,5	12,5	12,5	39,8	31,4
Субсидии на продукцию животноводства					
овцеводство и козоводство	25,9		75,2	1506,6	1,7
оленоводство	62,2	62,2	62,2	75,1	82,8
мясное коневодство	6,6	6,6	6,6	109,4	6,0
мясное скотоводство	141,2		436,0	8737,5	1,6
молочное скотоводство	549,0		844,2	16918,7	3,2
свиноводство	208,1		489,4	9807,1	2,1
птицеводство яичного направления	24,6		207,2	4153,2	0,6
птицеводство мясного направления	82,8		512,9	10278,1	0,8
мясо	70,8		1438,3	28822,7	0,2
шерсть	0,04		4,3	86,5	0,0
другие виды продукции животноводства					
Итого	6902,0	5793,0	9807,1		

Экономические аспекты глобальных проблем: обеспечение продовольственной безопасности

Таким образом, представленные расчеты подтверждают, что при действующих ограничениях внутренней поддержки, установленных в качестве условия членства России в ВТО, возможности поддержки сельского хозяйства кратно превышают текущие объемы финансирования отрасли.



Romashkin R.¹

***The WTO rules on subsidies in agriculture,
prospects of development of these regulation
and Russia's obligations related to agriculture***



Экономические аспекты
глобальных проблем: обеспечение
продовольственной безопасности

1 Romashkin Roman — Associated professor Agricultural Economic Board in Economic Faculty Moscow State University, Ph.D.; deputy Head Department of agro-industrial policies of EEC.

