

МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ОЦЕНКЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РАМКАХ ТАМОЖЕННОГО СОЮЗА (Methodological Approaches for the Evaluation of Governmental Support to Agriculture in the Framework of a Customs Union)

к.э.н., доц. Бельский В.И., к.э.н. Байзот М.С.

Государственное предприятие

«Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси»

Государственная поддержка сельского хозяйства характерна для большинства стран мирового сообщества. В зависимости от конкретных условий ее цели самые разнообразные.

Например, страны с индустриальной экономикой, достигшие высоких доходов и уровня жизни, стремятся таким образом поддержать сравнительную эффективность и конкурентоспособность национальных продовольственных товаров, необходимую динамику технико-технологической модернизации производства, устойчивость развития сельских территорий, то есть решить задачи, которые рыночное саморегулирование не может обеспечить с требуемой результативностью.

Страны с трансформационной экономикой ставят задачи реструктуризации и ускоренной модернизации производства для адаптации требованиям мирового рынка, а также обеспечения экономической доступности продовольствия населению.

Государственная поддержка используется как для стимулирования производства, так и его снижения, способствуя достижению рыночного баланса, экологизации отрасли.

Широкое использование государственных финансовых инструментов регулирования развития агропродовольственного сектора привело к тому, что на протяжении нескольких десятилетий в мировой повестке субсидирование сельского хозяйства является темой острой полемики, разбирательств и претензий. Это закономерно, так как государственная поддержка является не только мерой защиты национального рынка, но и способствует усилению конкурентных позиций реципиентов на рынках других стран. Как показывает опыт стран СНГ, экспортные субсидии, выплачиваемые экономически развитыми странами, например Евросоюза, позволяют товаропроизводителям и экспортерам преодолевать тарифные барьеры, принятые в Содружестве.

Однако споры и претензии по поводу обоснованности и правомерности государственной поддержки сельского хозяйства не выходят за пределы СНГ. Проблема стала предметом напряженных дискуссий союзов товаропроизводителей и органов государственного управления. Без ее объективного анализа, выработки общих принципов и правил предоставления сельскохозяйственных субсидий, закрепления их в соответствующих многосторонних соглашениях, не возможна торговля без ограничений.

С целью предотвращения противоречий целесообразно:

1. Принять согласованное определение государственной поддержки и зафиксировать порядок расчета ее уровня.

2. Дифференцировать меры поддержки по видам: на а) меры, в наибольшей степени искажающие взаимную торговлю сельскохозяйственными товарами б) меры, оказывающие искажающее воздействие на взаимную торговлю сельскохозяйственными товарами, в) меры, не оказывающие искажающего воздействия на взаимную торговлю сельскохозяйственными товарами.

3. Установить ограничения уровня поддержки сельского хозяйства с учетом дифференциации природных и экономических условий производства сельскохозяйственной продукции по странам и регионам.

Под государственной поддержкой необходимо понимать финансовое содействие, оказываемое государственным органом, либо органом местного самоуправления, либо организацией-посредником, действующей по поручению соответствующего государственного органа, либо органа местного самоуправления (субсидирующего органа) коммерческим организациям и другим экономическим субъектам в форме:

а) Прямого перевода денежных средств.

Размер поддержки в данном случае соответствует сумме выделенных и фактически полученных средств, предоставляемых безвозмездно (например, в виде дотаций, компенсаций и т.д.) или, если средства предоставляются на возвратной основе на более благоприятных условиях, чем сложившиеся на доступном рынке (рынке банковского кредита, облигаций и т.д.), размер поддержки определяется как разница между суммой, которую требовалось бы уплатить за пользование данными средствами в случае их получения на рынке, и фактически уплаченной суммой;

б) Предоставления гарантии исполнения обязательства (например, гарантии по ссудам и займам), полного или частичного исполнения обязательства.

Размер поддержки по предоставленной гарантии исполнения обязательства следует определять как разницу между суммой, которую требовалось бы уплатить исходя из тарифа по страхованию риска неисполнения соответствующего обязательства на доступном рынке страховых услуг, и суммой, которую требуется уплатить за предоставление гарантии субсидирующему органу;

в) Приобретения товара, услуги, ценных бумаг, предприятия (имущественного комплекса) либо его части, доли в уставном фонде организации (включая приобретение акций), другого имущества, прав на объекты интеллектуальной собственности и т.д. по ценам, превышающим рыночные.

Размер поддержки, соответственно, рассчитывается как разница между фактически уплаченной суммой за приобретенные объекты и суммой, которую требовалось бы уплатить за данные объекты по ценам, сложившимся на рынке;

г) Полного или частичного отказа от взимания причитающихся ему доходов (например, специфические налоговые льготы для предприятия, группы предприятий, списание долга, освобождение от уплаты таможенной пошлины).

При этом установление для отрасли экономики (в нашем случае – сельского хозяйства), либо для производителей определенного товара (например, продовольственных товаров для детей), либо в отношении такого товара или услуги налогового режима, в соответствии с которым налоговая нагрузка меньше, чем при уплате перечня и ставок налогов по общему порядку налогообложения, не следует считать предоставлением государственной субсидии;

д) Льготного или безвозмездного предоставления товаров или услуг.

Объем поддержки рассчитывается как разница между рыночной стоимостью и фактически уплаченной суммой приобретения (предоставления) товаров или услуг;

е) Ценовой поддержки.

В настоящее время при сравнении государственной поддержки стран-членов Таможенного Союза как правило оперируют только суммами бюджетных расходов, направленных на цели развития агропромышленного комплекса. Однако такой подход не дает всей полноты картины по общему объему финансовых трансфертов товаропроизводителям. Не принимается во внимание, что часть сумм выделяется на возмездной и возвратной основе, не говоря о ценовых различиях на сельхозпродукцию и ресурсы для села, которые будут существовать по меньшей мере до тех пор, пока не будет создано единое экономическое пространство.

В данной связи ценовая поддержка должна являться обязательным элементом оценки совокупного объема и уровня государственной поддержки. Ее, во-первых, следует рассчитывать по совокупности товаров как произведение объемов производства основного сельскохо-

зяйственного продукта (т.е. продукта, в наибольшей степени приближенного к пункту первой продажи – молока, картофеля, зерна и т.д.) на разность внутренней цены и справочной цены (в качестве справочных цен могут быть приняты репрезентативные мировые цены, а также, поскольку вопрос затрагивает только интересы участников Таможенного союза, цены одной из стран-членов). Обеспечивается корректировка информации в зависимости от уровня качества и степени переработки. Во-вторых, аналогичный расчет следует проводить в связи с существенными отличиями в ценах на ресурсы, используемые в сельскохозяйственном производстве.

Известно, что не все меры поддержки оказывают искажающее влияние на торговлю в равной степени. Воздействие отдельных настолько ничтожно, что в мировой практике применение такой поддержки не дает оснований для ее ограничения либо экономических санкций. Предлагается принять данный принцип и для создания нормативной базы Таможенного Союза. В этой связи важно выработать критерии мер поддержки, не оказывающих искажающего воздействия на торговлю. За основу могут быть взяты условия, изложенные во втором приложении к Соглашению по сельскому хозяйству Всемирной торговой организации, что позволило бы воспользоваться результатами многолетних переговоров по развитию нормативной базы этой структуры, адаптировать систему государственного регулирования АПК наших стран принципам ВТО, а также в случае возникновения спорных вопросов принимать во внимание прецеденты разрешения экономических противоречий.

Соответственно, сельскохозяйственная поддержка, оказывающая искажающее влияние на торговлю, – меры поддержки, прямым или косвенным результатом применения которых является увеличение производства продукции и (или) связанных с производством доходов экономических субъектов, которые производят или перерабатывают сельскохозяйственную продукцию. Данный вид поддержки целесообразно дифференцировать по двум направлениям – меры, связанные с конкретным основным сельскохозяйственным продуктом, и меры общего характера, не имеющие продуктовой направленности.

В отдельную группу мер поддержки следует выделить меры, в наибольшей степени искажающие взаимную торговлю, так как они требуют принятия специальных условий регулирования в рамках Таможенного Союза. Это сельскохозяйственные субсидии, которые в соответствии с нормативными актами или фактически увязаны в качестве единственного или одного из нескольких условий с результатами вывоза за пределы страны, а именно:

- предоставление правительством или его учреждениями прямых субсидий, включая платежи натурой, организации, отрасли промышленности, производителям сельскохозяйственного продукта, объединению таких производителей, или маркетинговой организации, в зависимости от результатов экспортных операций;
- продажа или предложение на экспорт правительством или его учреждениями некоммерческих запасов сельскохозяйственных продуктов по цене ниже сопоставимой цены на подобный продукт для покупателей на внутреннем рынке;
- выплаты при экспорте сельскохозяйственного продукта, которые финансируются при поддержке правительства, будь то за счет государственных средств или нет, включая выплаты, которые финансируются за счет выручки от сборов на сельскохозяйственный продукт или на сельскохозяйственный продукт, из которого произведен экспортный продукт;
- предоставление субсидий для снижения затрат на маркетинг при экспорте сельскохозяйственных продуктов (кроме консультационных услуг), включая расходы на погрузочно-разгрузочные работы, повышение качества продукции и прочие расходы по переработке, а также расходы, связанные с международными перевозками;
- тарифы на внутренние перевозки при поставках на экспорт, установленные или предписанные правительствами на условиях более благоприятных, чем при перевозках неэкспортных грузов;
- субсидирование сельскохозяйственных продуктов в зависимости от их включения в

экспортную продукцию.

Важно подчеркнуть, что обычные сельскохозяйственные субсидии, которые оказываются в равной степени как в отношении продукции, используемой для потребления на внутреннем рынке, так и экспорта, не должны рассматриваться в качестве мер, в наибольшей степени искажающих взаимную торговлю.

С целью улучшить условия конкуренции, предотвратить негативное влияние субсидий на взаимную торговлю страны Таможенного Союза должны принять на себя обязательство не применять меры, в наибольшей степени искажающие взаимную торговлю сельскохозяйственными товарами во взаимной торговле. А также установить разрешенные уровни государственной поддержки, оказывающей искажающее влияние на торговлю, по всей совокупности искажающих мер, включая ценовую поддержку, и таким мерам с привязкой к чувствительным основным сельскохозяйственным продуктам.

Такой уровень может быть установлен в форме соотношений объема поддержки к стоимости произведенной сельхозпродукции. Однако только при условии, что продукция будет оценена в единых ценах. Например, это могут быть средневзвешенные цены производителей сельскохозяйственной продукции в целом по странам Таможенного Союза за предшествующий год, так как важно вести оперативный мониторинг исполнения принятых обязательств, которые трудно отследить, не располагая точными сведениями о прогнозе цен в течение определенного контролируемого периода.

Разрешенные уровни государственной поддержки, оказывающей искажающее влияние на торговлю, должны учитывать дифференциацию природных и экономических условий хозяйствования по странам и регионам. Например, в Беларуси треть всех сельскохозяйственных земель относится к мелиорированным, что вызывает необходимость дополнительных расходов для поддержания мелиоративных систем в рабочем состоянии. При этом, например, в России сосредоточено по различным оценкам от 40 до более 50 % мировых запасов черноземов, что позволяет вести производство при минимальном внесении удобрений.

Даже полностью погашая затраты товаропроизводителей по выплате процентной ставки за пользование банковским кредитом, что в последнее время стало одной из основных мер государственной поддержки села в странах Таможенного Союза, удельные расходы белорусского бюджета всегда будут несколько выше, чем, например, российского, так как малой экономике сложнее поддержать стабильность денежно-кредитной системы, что при прочих равных условиях увеличивает риски финансовых вложений и стоимость денег.

Аргументы в пользу дифференциации обязательств по сельскохозяйственному субсидированию можно привести как из современного опыта Европейского Союза, так и практики государственной поддержки села, действующей в Советском Союзе. Помимо специальных программ развития сельского хозяйства (мелиорации Полесья, орошения сельхозугодий Средней Азии), в СССР осуществлялись меры по поддержке доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в связи с различиями условий хозяйствования.

Важно, чтобы стороны, приняв данные принципы, зафиксировали в нормативных документах, что при соблюдении названных условий во взаимной торговле не применяются ограничительные меры. В других случаях применение корректирующих мер может допускаться только в случае доказательства нанесения экономического ущерба, либо возникновения угрозы нанесения экономического ущерба в результате применения мер государственной поддержки.

Как показывает опыт ведения переговоров, целесообразно также выработать и зафиксировать конкретные критерии оценки экономического ущерба, в том числе не только в качественном, что имеем в настоящее время, но и количественном представлении. Трактовка данных норм впоследствии должна полностью исключать разночтения.

Следует также установить пороговые значения импорта сельскохозяйственных товаров, которые в связи с очевидной незначительностью не могут оказать существенное влия-

ние на экономику импортирующей страны и таким образом выступать объектом проведения компенсационных расследований. Включение таких норм в нормативную базу стран-членов данного интеграционного объединения позволит предотвратить возможные спекуляции лоббистских групп товаропроизводителей, которые, используя инструмент расследований, будут пытаться вытеснить конкурентов и расширить занимаемый рыночный сегмент.

В этой связи предлагаются следующие подходы:

1. Компетентный орган не должен принимать к рассмотрению заявление на проведение компенсационного расследования, если доля импортируемого товара, в отношении которого применяется поддержка сельского хозяйства, оказывающая искажающее влияние на торговлю, не превышает (например) 15 процентов от объема внутреннего потребления аналогичного товара на территории Стороны, отрасли национальной экономики которой предположительно наносится материальный ущерб или существует угроза причинении материального ущерба.

2. Если компенсационное расследование инициируется товаропроизводителями, функционирующими на определенных территориально ограниченных рынках, следует установить, что:

- а) территория такого обособленного рынка должна составлять не менее 15 процентов общей площади территории государства;
- б) на указанной обособленной территории должно проживать не менее 20 процентов всего населения государства;
- в) компетентный орган не должен принимать к рассмотрению заявление на проведение компенсационного расследования, если доля импортируемого товара, в отношении которого применяется государственная поддержка сельского хозяйства, оказывающая искажающее влияние на торговлю, не превышает (как вариант) 30 процентов от объема потребления аналогичного товара на территории обособленного рынка страны, отрасли национальной экономики которой предположительно наносится материальный ущерб или существует угроза причинении материального ущерба.

Важно также, чтобы условия регулирования взаимной торговли были более открытыми и либеральными в сравнении с нормами, действующим в отношении третьих стран.

Необходимо предусмотреть в правилах оказания государственной поддержки, что страна, отрасли национальной экономики которой наносится ущерб или существует угроза причинении материального ущерба в результате импорта сельскохозяйственного товара с территории государства другой страны Таможенного союза, в отношении которого предоставляется оказывающая искажающее влияние на торговлю государственная поддержка, не вправе применять компенсационные пошлины, если такие пошлины не используются в связи с импортом из третьих стран аналогичных товаров, в отношении которых применяется поддержка сельского хозяйства, искажающее влияние которой на торговлю не нейтрализуется в полной мере действием обычных таможенных пошлин.

Таким образом согласование подходов по государственной поддержке сельского хозяйства в странах Таможенного Союза позволит повысить экономическую стабильность и устойчивость продовольственного рынка и рынка средств производства для отраслей агропромышленного комплекса, создать предсказуемые условия производства и сбыта сельскохозяйственного сырья и продовольствия, а также экономические условия для осуществления взаимовыгодных инвестиционных проектов в аграрной сфере.