

## **Особенности российской политики поддержки сельского хозяйства и необходимость ее кардинальной корректировки после вступления в ВТО**

Изучив особенности российской политики поддержки сельского хозяйства путем ее сопоставления с политикой ЕС и США и проведя сравнительный анализ различных показателей с использованием базы данных ОЭСР, осуществляющей расчеты объемов и уровней поддержки сельского хозяйства по 40 странам ОЭСР и пяти развивающимся странам (Бразилия, Россия, Украина, Китай, Южно-Африканская Республика)<sup>1</sup>, попытаемся оценить последствия вступления России в ВТО на основе гипотезы, что это приведет к унификации уровней защиты производителей и потребителей в России со странами, уже давно являющимися членами ВТО.

**Совокупная поддержка сельского хозяйства** по методике ОЭСР определяется как сумма средств, расходуемых на поддержку производителей и потребителей сельскохозяйственной продукции, а также общие меры поддержки аграрной инфраструктуры. Номинальные показатели совокупной поддержки сельского хозяйства в России выросли с 2 млрд долл. в 2000 г. до 18,3 млрд долл. в 2010 г. В ЕС и США за тот же период совокупная поддержка также выросла: с 97,5 до 116,2 млрд долл. в ЕС и с 92,4 до 133,5 млрд долл. в США. По абсолютным показателям этот рост был выше, чем в России, а по темпам – значительно ниже.

**Уровень совокупной поддержки** определяется в % к ВВП страны и ВВП сельского хозяйства. За период с 2000–2010 гг. уровень совокупной поддержки сельского хозяйства России колебался в пределах 0,8–1,8% ВВП. В США уровень поддержки был ниже – в пределах 0,7–0,9%, а в ЕС снизился с 1,21 – до 0,72% ВВП.

Уровень совокупной поддержки сельского хозяйства в % к ВВП сельского хозяйства в России был примерно в 1,5–2 раза ниже, чем в ЕС и США. Например, в 2010 г. он составил 33,8% в России, 42,2% в ЕС и 66,6% в США (2009г.).

**Структура совокупной поддержки сельского хозяйства** характеризуется удельным весом (в %) расходов на поддержку сельхозпроизводителей, потребителей и общие меры поддержки. В России явное предпочтение отдается поддержке сельхозпроизводителей. В 2010 г. на их долю приходилось почти 85% всей совокупной поддержки. Остальная часть поддержки направляется на общие меры. С 1995 г. потребители сельскохозяйственной продукции совсем не поддерживаются, хотя до этого трансферты из бюджета потребителям были довольно значительными (в 1986–1990 гг. – по 30–50 млрд советских руб. ежегодно).

Совершенной иной была структура совокупной поддержки в 2010 г. в США: более 50% средств шли на общие меры поддержки, около 30% – на поддержку потребителей и менее 20% – на поддержку производителей сельскохозяйственной продукции. Резкий рост доли общих мер поддержки произошел лишь в последние годы. Видимо, это связано с реакцией на требования ВТО. В ЕС структура совокупной поддержки примерно соответствует российской.

**Источниками средств совокупной поддержки** сельского хозяйства являются налогоплательщики (бюджет) и потребители сельскохозяйственной продукции. Российская аграрная политика последнего десятилетия привела к тому, что основным источником средств для совокупной поддержки стали потребители продукции сельского хозяйства. На их долю в 2010 г. приходилось 68,7% совокупной поддержки, а за счет

<sup>1</sup> Agricultural Policy Monitoring and Evaluation, 2011: OECD Countries and Emerging Economies, OESD Publishing. Paris – <http://lidx.doi.org/10.787/agr-pol-2011-en>.

бюджета обеспечивалось лишь 31,2%. Для сравнения: в США доля бюджета в совокупной поддержке составляла 98%, в ЕС – 86,8%.

**Уровень бюджетной поддержки** сельского хозяйства определяется отношением выплат из бюджета на поддержку сельского хозяйства (за минусом поступлений в бюджет, связанных с поддержкой) к ВВП (в %). В России этот показатель колебался от минус 0,02% в 2002 г., когда бюджет ничего не израсходовал на поддержку сельского хозяйства, а даже, наоборот, получил дополнительные доходы благодаря мерам поддержки, до 0,44% в 2010 г. Уровень бюджетной поддержки сельского хозяйства в России все годы последнего десятилетия был ниже, чем в ЕС (0,6–0,7%) и США (0,7–0,9%). Низкий уровень совокупной поддержки сельского хозяйства России обусловлен не только более низким по сравнению с США и ЕС уровнем развития, но и меньшей долей средств, направляемых на поддержку сельского хозяйства, т.е. аграрной политикой государства.

**Соотношение трансфертов от потребителей и бюджетных средств в совокупной поддержке** сельского хозяйства – ключевая характеристика аграрной политики. Когда в совокупной поддержке высок удельный вес бюджетных средств (как в США и ЕС), поддержка оказывается за счет богатых юридических и физических лиц (даже при плоской шкале налогообложения на них приходится основная часть налоговых платежей) и способствует снижению расходов на продовольствие в бюджетах бедных семей.

Если в совокупной поддержке высок удельный вес потребителей, как в России, то поддержка оказывается за счет бедных, так как в результате поддержки растут цены на продовольствие. Именно спецификой аграрной политики можно объяснить феномен, когда в России, стране с относительно бедным населением, цены на продовольствие выше, чем в странах ЕС и США. В развитых странах удельный вес расходов на продовольствие составляет 5–15% бюджета семьи, в России – около 30%, а в самой бедной децильной группе населения – 50,8% (в 2010 г.).

При оценке аграрной политики России следует также учитывать, что основная часть трансфертов потребителей поступает в агрофирмы и агрохолдинги, перерабатывающие предприятия, торговые сети, хозяева которых далеко не самые бедные в стране.

**Уровень поддержки сельхозпроизводителей** – отношение сумм поддержки к стоимости сельскохозяйственной продукции в закупочных ценах, включая суммы субсидий из бюджета. Поддержка производителей определяется как сумма субсидий и ценовой поддержки (вычисляется вычитанием из стоимости продукции по внутренним ценам стоимости той же продукции по мировым ценам).

Уровень поддержки производителей в советское время (1986–1990гг.) составлял более 80% и превышал аналогичные показатели в ЕС и США в 2–3 раза. В начале 90-х годов XX в. он упал до -110%, т.е. имела место антиподдержка, изъятие доходов у сельхозпроизводителей. В последние годы уровень поддержки сельхозпроизводителей рос и в 2010 г. составил 21,4%.

За анализируемый период уровень поддержки сельхозпроизводителей в США и ЕС снижался и в 2008–2010 гг. стал ниже, чем в России.

#### **Структура поддержки сельхозпроизводителей**

Основную часть поддержки российские сельхозпроизводители получают благодаря превышению внутренних закупочных цен над мировыми на аналогичную продукцию. В 2010 г. за счет ценовой поддержки сельхозпроизводители России получили 279,4 млрд руб. (59,3% всей поддержки). Для сравнения: в США на ценовую поддержку в том же году приходилось 5,9% поддержки, в ЕС – 15,3%.

### ***Механизмы поддержки сельхозпроизводителей***

В ЕС 66,1% всей поддержки в 2008–2010 гг. сельхозпроизводители получили в виде субсидий на 1 га, на 1 голову и т.д. В США на такие субсидии приходилось 44,9% всей поддержки сельхозпроизводителей. В России субсидии, выделяемые в расчете на 1 га, на 1 голову и т.д. составляли 2,1% всей поддержки. Переход от субсидирования в зависимости от объемов производства продукции к субсидированию на обезличенный гектар посева или голову скота диктуется требованиями ВТО как мера, меньше искажающая рынок, чем субсидии на единицу произведенной продукции.

### ***Общие меры поддержки сельского хозяйства и их структура***

Общие меры финансируются из бюджета. Средства выделяются не сельхозпроизводителям, а научным и образовательным учреждениям, фитосанитарным и ветеринарным службам, организациям по сельскому развитию, на консультационное обслуживание, продвижение продукции фермеров к внутренним и внешним потребителям, хранение и использование запасов продукции и т.д. В США в 2010 г. 86% всех затрат на общие меры поддержки приходилось на маркетинг и промоушен (продвижение продукции), включая расходы на продовольственные талоны для малоимущих семей. В ЕС на эту меру приходилось около 30% всех затрат на общие меры поддержки, а в России – лишь 0,7%.

### ***Поддержка потребителей сельскохозяйственной продукции***

Потребители могут получать трансферты от производителей и других организаций, а также из бюджета. Когда внутренняя цена ниже цены на границе – потребители получают трансферты от производителей, в обратном случае (внутренняя цена выше цены на границе) – поддержка потребителей становится отрицательной, трансферты поступают производителям, другим организациям и в бюджет за счет потребителей.

В 2010 г. потребители в России не получали поддержки ни от производителей, ни от государства. Наоборот, производители, бюджет и другие организации получили от потребителей 397,1 млрд руб. Уровень поддержки потребителей (отношение трансфертов к стоимости потребленной продукции) составил минус 14,6%. Для сравнения: в ЕС уровень поддержки потребителей был равен минус 3,5%, а в США уровень поддержки составлял плюс 14%, потребители получили из бюджета 38,1 млрд долл. субсидий. Причем в эту сумму не входят субсидии на продовольственные талоны, на которые было израсходовано еще 56 млрд долл.

### ***Поддержка производителей основных видов сельскохозяйственной продукции***

Поддержка по каждому виду сельскохозяйственной продукции включает ценовую поддержку и субсидии из бюджета на данный вид продукции. Уровень поддержки определяется как отношение сумм поддержки к стоимости данного вида продукции по закупочным ценам, включая суммы субсидий. Коэффициент номинальной защиты производителей определяется как отношение внутренней закупочной цены к цене на аналогичную продукцию на границе.

Российская политика поддержки имеет продуктово-специфический характер: доля трансфертов на конкретные виды продукции в 2008–2010 гг. составляла 68,4% в общей поддержке производителей. В ЕС и США она составляла лишь 28–29%.

В России поддержку получают производители животноводческой продукции и сахарной свеклы, в то время как производители зерна и подсолнечника имеют коэффициенты номинальной защиты меньше единицы, т.е. не только не поддерживаются, а наоборот, часть их потенциальных доходов изымается в пользу потребителей, бюджета и других организаций. Они поставлены в неравные условия по сравнению с конкурентами из других стран.

Наибольшая степень антиподдержки наблюдается в производстве кукурузы: уровень поддержки – минус 54%, коэффициент номинальной защиты – 0,66, т.е. внутренняя цена примерно на одну треть ниже мировой. Отрицательные уровни поддержки также по пшенице – минус 13%, другим зерновым – минус 27,5%,

подсолнечнику – минус 29,8%. Производители зерна и подсолнечника из-за антиподдержки ежегодно теряли 78,6 млрд руб. В ЕС и США производители всех видов продукции имели коэффициенты номинальной защиты равные единице или выше.

Наиболее высокие уровни и коэффициенты защиты в 2008–2010 гг. были по свинине (внутренняя цена выше мировой в 2 раза), мясу птицы (в 1,68 раза) и сахарной свекле (в 1,55 раза). На поддержку производителей продукции животноводства за три года (2008–2010 гг.) потребители продукции сельского хозяйства и налогоплательщики (бюджеты всех уровней) израсходовали огромную сумму – примерно 1,3 трлн руб. Коэффициенты номинальной защиты производителей продукции животноводства и сахарной свеклы в России в последние годы росли, в то время как в ЕС и США практически по всем видам продукции они сократились и приблизились к единице. Производители США и ЕС имели равные условия для конкуренции с поставщиками продукции на мировой рынок. В России только у производителей яиц в последние десятилетия коэффициент номинальной защиты был равен или чуть выше единицы.

#### ***Поддержка потребителей отдельных видов продукции***

В суммы поддержки по каждому виду продукции включаются ценовая поддержка и субсидии ее потребителям. Коэффициент номинальной защиты потребителей вычисляется как отношение цены, которая уплачена потребителем, к цене аналогичной продукции, которая сложилась на границе. Если коэффициент равен единице, то потребитель не защищен и не дискриминирован, если меньше единицы – потребитель субсидируется за счет производителей, если больше единицы – потребитель не защищен, он переплачивает за продукцию как отечественных производителей, так и за импортную.

Коэффициенты номинальной защиты потребителей по зерновым и подсолнечнику ниже единицы, т.е. российские потребители покупают эти виды продукции по ценам ниже мировых, и наоборот, молоко, говядину, свинину и мясо птицы потребитель покупал в 2008–2010 гг. по ценам в 1,2–1,7 выше мировых. В ЕС и США коэффициенты номинальной защиты потребителей всех видов продукции равны единице или чуть выше. Единственное исключение – цена на мясо птицы в ЕС: внутренняя цена в 2010 г. была на 45% выше мировой.

#### ***Последствия вступления России в ВТО***

Вступление в ВТО потребует существенной корректировки аграрной политики России. Выполнение основных требований ВТО приведет к сокращению импортных пошлин, соответственно уменьшатся поступления в бюджет за счет пошлин, сократятся трансферты от потребителей производителям.

В 2008–2010 гг. совокупная поддержка сельского хозяйства России составила 621,8 млрд руб., в т.ч. от потребителей сельхозпродукции – 481,8 млрд руб. и из бюджета – 140 млрд руб. (расходы бюджета – 328,4 млрд руб. минус поступления в бюджет благодаря мерам поддержки – 188,5 млрд руб.)

Главным направлением корректировки аграрной политики России после вступления в ВТО должно стать изменение источников поддержки сельского хозяйства: сокращение трансфертов потребителям и увеличение выплат из бюджета.

Если предположить, что объемы поддержки сельского хозяйства России после вступления в ВТО сохранятся, а по структуре источников поддержки Россия приблизится к ЕС, то выплаты из бюджета необходимо будет увеличить почти в 3 раза (со 140 до 497 млрд руб.)

При этом меры «желтой» корзины не должны превышать 4,4 млрд долл. Это означает, что для сохранения сложившегося уровня защиты производителей сельскохозяйственной продукции необходимо увеличить финансирование через меры «зеленой» и «голубой» корзин примерно на 12 млрд долл. Без такого увеличения производители окажутся в неравных условиях конкуренции и могут потерять позиции на внутреннем и внешнем рынках.

## ***Влияние вступления в ВТО на развитие отдельных отраслей сельского хозяйства***

**Свиноводство.** В 2010 г. внутренняя закупочная цена за 1 кг свинины составила 107,9 руб., а импортная – 62,8 руб., объем производства свинины – 1993 тыс. т, а потребления – 3249 тыс. т. При сложившихся ценах и объемах трансферты потребителей производителям составили 89,9 млрд руб. Кроме того, трансферты потребителей государству и другим организациям за импортную продукцию составили 56,6 млрд руб.

Если коэффициент номинальной защиты производителей снизится до единицы (как в США и ЕС), это приведет к падению внутренней закупочной цены, сокращению производства до 1,2 млн т, росту потребления до 3,7 млн т, увеличению импорта с 1,3 до 2,6 млн т<sup>1</sup>.

Чтобы сохранить производство на достигнутом уровне свиноводам нужно выплатить из бюджета дополнительно 89,9 млрд руб. (компенсация выпадающих трансфертов потребителей). Для увеличения производства до сложившегося уровня потребления выплаты из бюджета должны составить 146,5 млрд руб., а для полного импортозамещения – 167,6 млрд руб.

Приведенные суммы значительно превышают общий объем годового бюджетного финансирования по действующей и новой Госпрограммам, а также максимальную сумму финансирования по «желтой» корзине на 2018 г., установленную соглашением России с ВТО. Следует разработать другие меры поддержки, относящиеся к «зеленой» корзине. Кроме того, необходима модернизация отрасли, сокращение затрат и обеспечение конкурентоспособности отечественных производителей на внутреннем и внешнем рынках без больших трансфертов из бюджета и от потребителей.

**Молочное скотоводство.** В соответствии с требованиями ВТО коэффициент номинальной защиты производителей молока постепенно будет снижаться, трансферты от потребителей молока его производителям уменьшатся. В 2010 г. они составили 94,8 млрд руб. (при объеме производства 31,9 млн т и разнице между закупочной и импортной ценой 2,9 руб. за кг). Доходы бюджета и других организаций, получаемые за счет трансфертов потребителей на 7,9 млн т импортной продукции, сократятся на 23,5 млрд руб.

При снижении внутренних закупочных цен с 12,3 до 9,4 руб. за 1 кг молока, его производство в стране может уменьшиться до 24,2 млн т, а потребление возрасти до 42,3 млн т. Для удовлетворения такого спроса необходимо увеличить импорт до 18,1 млн т, а его доля в потреблении возросла бы с 24,8 до 43%.

Чтобы выполнить доктрину продовольственной безопасности и обеспечить не менее 90% потребности в молоке за счет внутреннего производства, необходимо произвести 38 млн т молока. На компенсацию выпадающих трансфертов потребителей из бюджета необходимо выделить производителям молока 113 млрд руб. Вполне очевидно, что такая сумма не может быть выплачена по мероприятиям «желтой» корзины. Для поддержки молокопроизводителей необходимо разработать, с одной стороны, меры поддержки, соответствующие требованиям «зеленой» корзины, а с другой, – меры по снижению затрат и повышению конкурентоспособности отечественных производителей.

**Производство говядины.** В доктрине продовольственной безопасности поставлена задача – достигнуть уровня самообеспечения по мясу – 85%. Труднее всего решить эту задачу по говядине. В 2010 г. около 50% говядины поступало по импорту. Кризис в отрасли не преодолен, уменьшение поголовья продолжается. Если в условиях ВТО внутренняя закупочная цена (122,6 руб. за 1 кг) снизится до импортной (100,8 руб.), то производство еще более сократится, потребление возрастет, и импорт будет превышать собственное производство уже почти в 1,5 раза.

---

<sup>1</sup> Здесь и ниже оценки предложения и спроса сделаны на основе следующих предположений: при повышении цены на 1% предложение увеличивается на 1%, а спрос падает на 0,2%.

Для достижения уровня самообеспеченности 85% собственное производство должно составить 2318 тыс. т. Для компенсации выпадающих трансфертов потребителей из бюджета производителям говядины необходимо выделить 50,7 млрд руб. Однако нельзя решить проблемы мясного скотоводства только за счет бюджетных вливаний в неконкурентную отрасль, нужна ее модернизация. Причем тот путь модернизации, который использован в птицеводстве и свиноводстве, а именно – крупномасштабная концентрация производства, – в мясном скотоводстве неприемлем. Чтобы развивать отрасль, в первую очередь нужно создать 150–200 тыс. фермерских хозяйств, содержать на них 15–20 млн мясных коров, на этих фермах выращивать телят до веса 120–200 кг. Опираясь на это низовое звено можно развивать крупный бизнес – фидлоты (открытые откормочные площадки) по дорациванию и откорму скота, мясокомбинаты, торговые сети.

Чтобы запустить такую схему развития отрасли, необходима соответствующая политика, стимулы со стороны государства, организующая роль крупного бизнеса, капиталовложения с его стороны не только в фидлоты и мясопереработку, но и в финансирование по контрактам фермеров, обеспечивающих выращивание молодняка мясного скота.

*Бройлерное птицеводство.* В последнее десятилетие это была самая быстроразвивающаяся подотрасль сельского хозяйства с ежегодным приростом 10–15%. В ближайшие 2–3 года Россия может удовлетворить внутренние потребности в мясе птицы полностью и стать экспортером этой продукции. Вступление России в ВТО и ожидаемое снижение коэффициентов защиты производителей может привести к уменьшению темпов роста и даже сокращению объемов производства. В 2010 г. внутренняя закупочная цена составила 74,3 руб., а импортная – 43,6 руб. за 1 кг мяса птицы. Если внутренние цены снизятся, то производство может сократиться с 2,7 до 1,6 млн т, а потребление вырасти с 3,3 до 3,8 млн т. При этом импорт увеличится с 0,6 до 2,2 млн т. Для того чтобы сохранить достигнутый уровень производства необходимо 84,3 млрд руб. трансфертов из бюджета. Для обеспечения достигнутого потребления за счет собственного производства следует выделить 102,3 млрд руб. а для полного импортозамещения – 117 млрд руб.

Столь значительные средства невозможно выделить через меры «желтой» корзины. В связи с этим необходима разработка мероприятий, относящихся к «зеленой» корзине. Кроме того, нужна модернизация подотрасли, переход на схемы производства, сложившиеся в развитых странах и основанные на взаимодействии крупных компаний с фермерскими бройлерными хозяйствами. Благодаря такому взаимодействию крупные компании достигают экономии за счет сокращения расходов на капиталовложения, электроэнергию, воду, охрану окружающей среды, охрану ресурсов и продукции, а фермеры получают высокие доходы за счет концентрации производства, современных технологий, гарантий по сбыту, отражению посягательств на имущество и доходы со стороны бандитов, рейдеров, чиновников и т.д.

*Производство зерна и подсолнечника.* Совершенно иные последствия вступления в ВТО ожидают производителей зерна и подсолнечника. В отличие от рассмотренных выше отраслей животноводства, в которые со вступлением России в ВТО потребуются значительные бюджетные вливания, даже для их сохранения на достигнутом уровне, производство зерна и подсолнечника будет стимулироваться мерами ВТО и приведет к росту экспорта. Трансферты от производителей потребителям снизятся, но это снижение не окажет существенного влияния на потребление в связи с неэластичностью спроса на хлеб и хлебопродукты, масло растительное.

Вступление в ВТО и соответственно повышение коэффициента номинальной защиты производителей до единицы по пшенице привели бы к следующим последствиям (расчеты по среднегодовым данным за 2008–2010 гг.): рост внутренних закупочных цен до экспортных – с 4,43 до 4,91 руб. за 1 кг, получение производителями дополнительно

30 млрд руб. выручки, рост производства с 55,7 до 62,3 млн т, увеличение экспорта с 14,7 до 22,3 млн т.

*Главными направлениями* кардинального изменения российской политики поддержки сельского хозяйства после вступления в ВТО являются:

- сокращение трансфертов потребителям производителям и в бюджет, значительное увеличение уровня бюджетной поддержки;

- совершенствование структуры поддержки: уменьшение доли расходов на непосредственную поддержку производителей и увеличение затрат на общие меры поддержки;

- изменение механизмов поддержки: сокращение продуктово-специфических субсидий, выплачиваемых в зависимости от объемов производства и искажающих рынок, и увеличение субсидий, относимых ВТО к «зеленой» корзине;

- достижение по каждому из основных видов сельскохозяйственной продукции конкурентоспособности производителей на внутреннем и внешнем рынках прежде всего за счет модернизации и создания благоприятных условий для бизнеса.