Господдержка сельского хозяйства в условиях ВТО, санкций и антисанкций

Е.А. ГАТАУЛИНА, кандидат экономических наук, ВИАПИ им А.А. Никонова; Центр агропродовольственной политики; Институт прикладных экономических исследований Академии народного хозяйства и госслужбы при Президенте РФ, Москва. E-mail: EGataulina@mail.ru
В.Я. УЗУН, доктор экономических наук, Центр агропродовольственной политики; Институт прикладных экономических исследований Академии народного хозяйства и госслужбы при Президенте РФ, Москва. E-mail: vuzun@mail.ru

Анализируются действия органов власти, курирующих АПК, по защите отечественных сельхозпроизводителей после вступления России в ВТО, введения рядом стран экономических санкций против России и ответных санкций по запрету импорта основных видов продовольствия из указанных стран. Показано, что в условиях западных санкций и антисанкций России у отечественных сельхозпроизводителей появился шанс существенно повысить долю поставок продукции на внутренний рынок. Однако этот эффект может быть нивелирован значительным ухудшением доступа сельхозпроизводителей к заемным ресурсам, замораживанием новых инвестиционных проектов, планируемой ликвидацией субсидий на молоко, усиливающейся конкуренцией со стороны несельскохозяйственных компаний на финансирование из средств аграрного бюджета.
Ключевые слова: санкции, господдержка сельского хозяйства, требования ВТО, субсидирование, инвестиции

Россия вступила в ВТО в августе 2012 г., что повлекло за собой необходимость выполнения обязательств по поддержке отечественного сельского хозяйства согласно правилам этой организации. Правила предусматривают либерализацию торговли сельскохозяйственными товарами (запрет на экспортные субсидии, снижение пошлин, отмену или увеличение квот), поэтапное сокращение предельно допустимого объема мер поддержки, искажающих торговлю (так называемых мер «желтой корзины»), с 9 млрд долл. в 2013 г. до 4,4 млрд долл. к 2018 г. Какие есть возможности в настоящих условиях по защите отечественного сельского хозяйства?

Неоднозначная защита

Россия активно пользовалась поддержкой цен через тарифно-таможенное регулирование для защиты собственного производства, особенно продуктов животноводства. Об уровне такой защиты можно судить по номинальному коэффициенту защиты (NPC – nominal protection coefficient), ежегодно рассчитываемому

Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) как отношение внутренней цены к справочной мировой[1]. Если данный коэффициент больше 1, это значит, что мировая цена на продукт ниже цены внутреннего рынка, и отечественные производители получают дополнительную выгоду от применения мер тарифно-таможенной защиты (а разницу в ценах оплачивает потребитель). Если же коэффициент меньше 1, то цены на внутреннем рынке ниже, чем мировая цена, т.е. из-за политики государства производители недополучают доходы, а потребители покупают продукцию по ценам ниже мировых. Политика поддержки через меры тарифно-таможенного регулирования привела к тому, что в последние годы сельхозпроизводители России субсидируются главным образом за счет потребителей продукции сельского хозяйства и продовольствия, а не бюджетных средств[2].

В последние 10 лет РФ усиленно защищала свой рынок молока, говядины, свинины, мяса птицы. Номинальный коэффициент защиты по молоку и говядине в среднем за 2000–2012 гг. составил 1,26 (т.е. условно цена потребителя сельскохозяйственной продукции была на 26% больше из-за тарифно-таможенной защиты), по мясу птицы – 1,39, по свинине – 1,61.

Особенно высокий уровень защиты был у производителей свинины: внутренние закупочные цены в отдельные годы в два раза и более превышали справочную мировую. Значительным он был и в 2011–2012 гг. – 1,92 и 1,72 соответственно. В то же время, согласно сведениям об объемах государственной поддержки, представленным нашей страной для информирования стран ЕЭП, в последние годы субсидий из бюджета свиноводы практически не получали: в 2011 г. их не было, а в 2012 г. выплаты составили 2,1% в стоимости производства, т.е. основная поддержка отрасли приходилась на тарифно-таможенные меры.

В условиях ВТО именно тарифно-таможенная защита существенно ослабла. В частности, пошлина на ввоз живых свиней, составлявшая 40%, была снижена до 5%, обнулена пошлина на ввоз свинины в рамках квоты (была 15%, но не менее 0,25 евро за 1 кг).

---

[1] По методике ОЭСР в качестве внутренней цены используют цены реализации сельхозпроизводителей, в качестве справочной цены по каждому товару берутся или цены импорта (если страна нетто-импортер данной продукции), или цены экспорта (если страна – нетто-экспортер).

[2] *Узун В. Я.* Особенности господдержки сельского хозяйства в России // Экономика сельского хозяйства России. – 2012.– № 7. – С. 57–64.

Пошлина на поставки свинины вне квоты снижена с 75% до 65%, но не менее 1,5 евро за 1 кг. К 2020 г. квота на свинину упраздняется совсем с переходом на пошлину 25%. Такое положение вызывало сильную озабоченность союза свиноводов, и последние инициировали расследование негативного воздействия этих мер на свиноводство России[3]. Соглашение с ВТО также ослабило защиту и по другим секторам (молокопродукты, масличные, жиры, кондитерские изделия, сахар, зерно и др.).

Для защиты чувствительных секторов Россия широко использовала возможности ограничения ввоза из-за нарушения санитарных и фитосанитарных норм в рамках соответствующего соглашения ВТО. Так, Россельхознадзор 2 марта 2012 г. приостановил поставки из стран-членов ЕС живых животных (крупный и мелкий рогатый скот, свиньи), за исключением племенных, в связи с распространением малоизученного вируса Шмалленберга. Это решение привело к впечатляющему – на 83% – сокращению импорта живых свиней в 2013 г. по сравнению с 2012 г.: с 441,4 до 77,2 тыс. гол.[4] Затем 30 января 2014 г. Россельхознадзор и вовсе запретил ввоз свиней и продукции свиноводства из всех стран Евросоюза из-за случаев африканской чумы свиней в Польше и Литве. Однако рынки сбыта так просто никто отдавать не собирается: Евросоюз 8 апреля 2014 г. подал в ВТО официальный иск на Россию по этому поводу, считая, что ее действия нарушают целый ряд пунктов Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных норм ВТО[5]. В частности, принятые Россией меры считаются несоразмерными и дискриминационными, так как против Украины и Беларуси, где были также зафиксированы случаи этого заболевания, Россия ограничилась только локальным временным запретом ввоза из районов, где они имели место.

---

[3] Союз свиноводов России озабочен снижением импортных пошлин на живых свиней / marketing.rbc.ru. URL: http://meatinfo.ru/news/soyuz-svinovodov-rossii-ozabochen-snigeniem-importnih-289585 (дата обращения: 07.10.2014).

[4] Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2013 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». – М., 2014.– 344 с. [с. 118].

[5] DISPUTE SETTLEMENT: DISPUTE DS475. Russian Federation – Measures on the Importation of Live Pigs, Pork and Other Pig Products from the European Union. / WTO. URL: http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds475_e.htm (дата обращения: 07.10.2014).

В случае проигрыша (а он вероятен, учитывая историю рассмотрения аналогичных исков в ВТО) России придется отменять введенный запрет и договариваться о способе компенсации (например, значительно снизить тарифы). По оценкам экспертов, только за пять месяцев действия запрета европейские производители свинины потеряли экспорт на сумму около 580 млн евро[6]. Пострадавшая сторона может и сама принять меры, которые позволят компенсировать ущерб (например, поднять пошлины, запретить импорт, причем не обязательно в товарной группе, бывшей предметом спора), и это будет законно. То есть, Россию могут принудить к открытию своего рынка свинины (а может, и не только его) для стран ЕС на более либеральных условиях, чем ранее оговоренные.

Таким образом, защита своих производителей на основе Соглашения по применению санитарных и фитосанитарных норм ВТО довольно неоднозначна по своим последствиям и должна быть хорошо продумана, в том числе и с перспективой защиты по искам ВТО.

Другое дело – санкции. Их первыми ввели страны Запада, поставив этим себя в уязвимое неправовое поле и развязав руки России для аналогичного безнаказанного, с точки зрения оспаривания в ВТО, ответа. Насколько ответные санкции защитили отечественных производителей? Об этом можно судить по тому, что 73% объема российского импорта свинины (2013 г.) приходилось на страны, попавшие под ответные санкции РФ (включая Украину), при ограниченных возможностях наращивания импорта стран ЕЭС (Казахстан не поставлял нам свинину, доля Беларуси в 2013 г. составляла менее 3% всего импорта). Общая доля импорта в ресурсах свинины была 37% (2012 г.), то есть примерно треть рынка освободилась, но отечественным производителям необходимо еще выиграть конкуренцию, ведь на место прежних стран-экспортеров придут новые.

Согласно расчетам по данным таможенной статистики, аналогичная картина с ввозом мяса птицы – 72% приходится на страны, попавшие под санкции (включая Украину), из них 51% – на США. Доля импорта в ресурсах мяса птицы составляла 14%. Конечно, в нормальных условиях соблюдения норм ВТО

[6] *Мудрац А.* Еврокомиссия оценивает потери от запрета ввоза свинины в Россию в 580 млн /ИТАР-ТАСС. Дата публикации: 30.06.2014. URL: http://itar-tass.com/ekonomika/1288483 (дата обращения: 05.10.2014).

введение ограничений на импорт из отдельных стран без последствий разбирательств в ВТО для России было бы невозможно.

Лучше не обещать, чем не выполнять обязательства

В то же время только частичного запрета на импорт для стимулирования отечественного сельскохозяйственного производства крайне мало. Санкции вводятся на год, что стимулирует производителей получить выгоду в краткосрочной перспективе за счет повышения цен, а не к долгосрочному планированию и расширению производства. Для последнего необходим еще и доступ к ресурсам, прежде всего, к дешевым кредитам.

Яркие примеры реального роста при создании таких условий – свиноводство и птицеводство: за последние пять лет (2013 г. к 2008 г.) прирост производства свиней на убой в живой массе в хозяйствах всех категорий составил 35%; птицы – 70%[7]. В немалой степени этому способствовала долгосрочная программа субсидирования процентных ставок по инвестиционным кредитам на строительство и модернизацию комплексов, ферм, закупку племенных животных. Так, при средневзвешенной коммерческой ставке кредита в 15,5% годовых в 2008 г. заемщик платил 6,8% с учетом федеральной компенсации, а по кредитам, взятым в 2012 г., – 4,6% при коммерческой ставке в 11,1%[8] (а с учетом регионального субсидирования – еще меньше).

Благоприятные условия в сочетании с привлекательной доходностью (рентабельность производства свиней на убой без промпереработки составила в среднем за 2009–2012 гг. 30,7%, птицы – 21,7%), относительно коротким производственным циклом и возможностью организации предприятия по промышленному типу (как на фабриках, где можно контролировать все процессы производства) способствовали приходу инвесторов в эти отрасли. Значительный прирост объемов продукции был

[7] Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2013 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы». – С. 72.

[8] Национальный доклад «О ходе и результатах реализации в 2012 г. Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы». – М., 2013.– 281 с. [с.106].

достигнут именно благодаря строительству и вводу в строй новых комплексов, построенных на субсидируемые кредиты.

Но в 2013–2014 гг. ни один новый инвестиционный проект с субсидируемыми процентными ставками не был одобрен на федеральном уровне (а без этого договор займа не может быть принят к субсидированию), за исключением нескольких проектов по мясному скотоводству – направлению, финансирование которого было обеспечено отдельной строкой в бюджете. Причина такого положения – накопившаяся многомиллиардная задолженность государства по погашению субсидий на ранее взятые кредиты: по данным Минсельхоза РФ, в 2013 г. она составляла 33 млрд руб., в 2014 г. ее удалось сократить до 22,7 млрд руб. Иными словами, государство не выполнило уже взятые обязательства перед сельхозпроизводителями. Кроме того, Минсельхоз РФ приостановил отбор новых инвестпроектов до того, как будет полностью погашена задолженность по субсидиям[9], а когда это произойдет – неясно.

Однако и в 2013 г., и в 2014 г. заемщики брали новые кредиты, рассчитывая на компенсации, подавали документы на субсидии, проходили отбор на региональном уровне. Только в одной Ростовской области число таких новых проектов, находящихся в подвешенном состоянии, уже превысило 500 (!). Сельхозпроизводители, основываясь на государственных нормативно-правовых актах о предоставлении субсидий, приобрели в кредит сельскохозяйственную технику, сдали все необходимые документы, региональные власти своевременно провели отбор (в отличие от федерального уровня во всех региональных актах четко прописаны сроки рассмотрения заявок и представленных документов), направили документы в Москву, а там их благополучно положили «под сукно» из-за недостатка средств (!). Минсельхоз РФ был обязан хотя бы предвидеть наступление такой ситуации и своевременно принять меры для ее недопущения. Теперь ведомству необходимо срочно обращаться за дополнительными средствами, чтобы исправить положение.

Государству лучше было бы вообще ничего не обещать, чем не выполнять свои обязательства, особенно по инвестиционным проектам. Сельхозпроизводители при отсутствии господдержки

[9] Задолженность уменьшается / Пресс-служба Минсельхоза России. URL: http://www.mcx.ru/news/news/v7_show/27384.285.htm (дата обращения: 09.10.2014).

осуществляют инвестиционные проекты, которые окупаются без субсидирования процентной ставки. Если же государство обещает субсидии, то сельхозпроизводители берутся за проекты, многие из которых без субсидий не окупятся. Ложные сигналы вводят в заблуждение производителей, толкают их на неэффективные решения. Невыполнение государством своих обязательств – это гораздо хуже, чем их полное отсутствие.

Политику государственной поддержки в нашей стране вообще нельзя назвать предсказуемой и стабильной, а это – важное условие для развития бизнеса, особенно такого рискованного, как сельскохозяйственный. Государство в режиме «ручного управления» ежегодно то вводит, то убирает многомиллиардные субсидии, меняет условия их получения, посылая сельхозпроизводителям ложные сигналы. Так, пытаясь поддержать стагнирующее молочное производство, Правительство РФ в 2011 г. ввело субсидию на закупку кормов для содержания маточного поголовья крупного рогатого скота из расчета на голову коровы. Всего по этой субсидии из бюджетов всех уровней было выплачено 5,7 млрд руб. в 2011 г. и 9,6 млрд руб. – в 2012 г.

В 2013 г. ее ликвидировали и ввели субсидию на литр реализованного молока первого и высшего сорта, то есть изменились база расчета и условия. Сельхозпроизводители для получения субсидии должны были подтверждать документами из лаборатории сортность молока, его жирность и содержание белка, выполнять ряд параметров по выходу телят и др., т.е. условия получения затруднялись. Несмотря на это, субсидия была остро востребована: в 2013 г. было выплачено 20,6 млрд руб., в том числе из федерального бюджета – 12,7 млрд руб. Доля субсидии в себестоимости составила примерно 11% по РФ, а во многих субъектах РФ превышала 30%. Однако из-за сложностей в наполнении бюджета в его проектировках на 2015–2017 гг. эту субсидию предложили ликвидировать как неэффективную.

Вывод о неэффективности, вероятно, был сделан на основании снижения производства молока на 3,7% в 2013 г. по сравнению с предыдущим годом, но, возможно, темпы падения были бы намного больше без субсидии. Представители Минсельхоза РФ отнюдь не считают этот вид поддержки неэффективным: в предложенном проекте изменений к Госпрограмме развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной

продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы (далее – Госпрограмма), находящемся на рассмотрении в Правительстве РФ[10], субсидию предлагается сохранить, так как «она позволит повысить производство продукции, стимулировать повышение товарности и качества молока, обеспечить рост поголовья крупного рогатого скота, в том числе коров». Однако вряд ли к специалистам прислушаются, и скорее всего, производители молока, одной из основных отраслей, где у нас серьезные проблемы, останутся без поддержки. Предлагается, правда, сохранить для них субсидирование процентных ставок по инвестиционным проектам, но ситуация с ними описана выше.

Помощь не по адресу

В то же время на фоне осложняющейся экономической обстановки усиливается лоббирование несельскохозяйственных компаний, желающих получить дополнительные вливания из бюджета Госпрограммы. В числе претендентов – ОАО «Россельхозбанк», Росагролизинг, коммерческие лизинговые компании, ОАО «Объединенная зерновая компания».

Россельхозбанк за 2008–2012 гг. получил в уставный капитал из федерального бюджета 160 млрд руб. Эта сумма практически равна годовой поддержке всех сельхозпроизводителей РФ из федерального бюджета. В 2013 г. банк получил еще 30 млрд руб. на «докапитализацию». При этом ставки у Россельхозбанка для сельхозпроизводителей вполне коммерческие, а иногда и выше, чем, например, у Сбербанка, – второго основного кредитора сельхозпроизводителей. При этом государство дополнительно еще и субсидирует аграриям процентную ставку по кредитам.

Если раньше Россельхозбанк все же не мог рассчитывать на гарантированную ежегодную поддержку своей деятельности, то теперь банк лоббирует фиксацию этого обязательства государства. Так, в уже упомянутом проекте изменений к Госпрограмме предлагается официально ввести меру поддержки «Докапитали-

[10] Проект Постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы»- Единый портал для размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения. URL: http://regulation.gov.ru/project/16846.html?point=view_project&stage=3&stage_id=12586 (дата обращения: 29.10.2014).

зация ОАО "Россельхозбанк"». Обсуждался и объем необходимых средств на эту меру – порядка 90 млрд руб. до 2020 г.

При этом никаких условий о низких процентных ставках для заемщиков не предусмотрено. Странно, что Сбербанк, являясь также одним из основных кредиторов сельхозпроизводителей, не заявил аналогичных требований.

ОАО «Росагролизинг» также получал от государства значительные вливания, но там хоть были обязательства наряду с коммерческими услугами предоставлять сельхозпроизводителям услуги и на льготных основаниях. Теперь и другие крупные коммерческие лизинговые компании заявляют (и вполне справедливо), что они также хотят предоставлять услуги некоммерческого субсидируемого лизинга. Дело за малым – государство должно им тоже выделять из бюджета деньги! В одном из вариантов проекта Госпрограммы, размещенном на сайте Минсельхоза РФ, планировалось ввести меру «Развитие рынка лизинга сельскохозяйственной техники и оборудования» с предполагаемым общим объемом финансирования на 2015–2020 гг. 8,2 млрд руб. для «повышения конкурентоспособности рынка сельскохозяйственного лизинга», так как иначе «искусственно ограничивается конкуренция на рынке сельскохозяйственного лизинга, что снижает его общую эффективность и динамику развития» (Росагролизинг также не был забыт, в его уставный капитал планировалось внести 6 млрд руб. за этот же период, т.е. по 1 млрд руб. в год). При этом разработчиков не смущало, что в том же документе государственная поддержка, которую планируется оказать Россельхозбанку, по существу нарушает конкуренцию на кредитном рынке. Наверное, нашлись бы и другие коммерческие банки, желающие кредитовать аграриев на условиях ежегодной докапитализации из государственного бюджета!

В текущей версии Проекта Госпрограммы (на момент обращения 29.10.2014 г.) на Едином портале размещения информации о разработке федеральными органами исполнительной власти проектов нормативных правовых актов мера по поддержке лизинга в явном виде все же не вошла. Однако ясно, что в условиях дефицита бюджета борьба за лимитированные бюджетные ресурсы обострится, и государство должно четко обозначить приоритетные направления их использования.