

МОСТЫ

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии

ВЫПУСК 5 – СЕНТЯБРЬ 2017



Торговля сельхозтоварами для достижения Целей устойчивого развития

ПЕРЕГОВОРЫ ВТО

Варианты для переговоров ВТО по вопросам внутренней поддержки сельского хозяйства

СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

Как искажение торговли влияет на рынки сбыта сельскохозяйственных товаров?

ХЛОПОК

Хлопковый путь Узбекистана

ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ

Замещение импорта в сельском хозяйстве России: тенденции, проблемы и перспективы

МОСТЫ

ВЫПУСК 5 – СЕНТЯБРЬ 2017

«МОСТЫ»

глобальная платформа для обмена знаниями и информацией, лидирующий источник новостей и аналитических материалов по вопросам международной торговли и устойчивого развития

ИЗДАТЕЛЬ

ICTSD

Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Женева, Швейцария

www.ictsd.org

ДИРЕКТОР МЦТУР

Рикардо Мелендес-Ортис

ГЛАВНЫЙ РЕДАКТОР МЦТУР

Эндрю Кросби

УПРАВЛЯЮЩИЙ РЕДАКТОР «Мостов»

Наталья Шпильковская

«ЭКО-СОГЛАСИЕ» ДИРЕКТОР И РЕДАКТОР

Ольга Понизова

НАД ВЫПУСКОМ РАБОТАЛИ:

Наталья Шпильковская, Ольга Понизова,
Елена Малиновская, Ирина Понедельник

ДИЗАЙН

Flarvet

ВЕРСТКА

Олег Смердов

Редакция «Мостов» приветствует отклики читателей и рассмотрит материалы для публикации. Инструкция по написанию и оформлению статей направляется по запросу. Напишите нам по адресу: mosty@ictsd.ch.

ПЕРЕГОВОРЫ ВТО

- 4 **Председатель Переговорной группы по сельскому хозяйству призвал членов ВТО ускорить переговоры**

ПЕРЕГОВОРЫ ВТО

- 10 **Варианты для переговоров ВТО по вопросам внутренней поддержки сельского хозяйства**

Джонатан Хепберн и Кристоф Беллман

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

- 16 **Программы создания запасов продовольствия: какие последствия для продовольственной безопасности?**

Консепсьон Кальпе

СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

- 19 **Как искажение торговли влияет на рынки сбыта сельскохозяйственных товаров?**

Джаред Гринвилль

ОПЫТ СТРАН

- 28 **Как аграрная реформа в Китае могла бы повлиять на торговлю зерновыми и хлопком?**

Вушенг Ю

ХЛОПОК

- 31 **Хлопковый путь Узбекистана**

Зиёда Курбанова

ИМПОРТОЗАМЕЩЕНИЕ

- 35 **Замещение импорта в сельском хозяйстве России: тенденции, проблемы и перспективы**

Наталья Межонова

- 41 **Публикации**

Торговля сельхозтоварами для достижения Целей устойчивого развития



В 2015 г. страны-члены ООН одобрили Повестку дня в области устойчивого развития на период до 2030 г. и взяли на себя обязательства по достижению 17 Целей устойчивого развития, в том числе Цели №2 по ликвидации голода, обеспечению продовольственной безопасности, улучшению питания и содействию устойчивому развитию сельского хозяйства.

К 2030 г. страны нацелены покончить с голодом и со всеми формами недоедания, удвоить продуктивность сельского хозяйства и доходы мелких производителей продовольствия. Кроме того, планируется обеспечить создание устойчивых систем производства продуктов питания и внедрить методы ведения сельского хозяйства, которые позволяют, в частности, повысить продуктивность, увеличить объемы производства, укрепить способность адаптироваться к изменению климата.

Однако уже сейчас ясно, что построить к 2030 году мир, не знающий голода и неполноценного питания, будет непросто, отмечается в недавнем докладе ФАО. Конфликты, изменение климата и экономические проблемы стали причинами ухудшения результатов борьбы с голодом: после десятилетия последовательного снижения число голодающих снова начало расти и увеличилось с 777 млн в 2015 г. до 815 млн человек в 2016 году. К 2050 г. население планеты достигнет почти 10 млрд, и для того чтобы прокормить всех производство продовольствия в мире должно увеличиться на 50%.

Торговые меры могут как способствовать выполнению странами поставленных целей, так и замедлять процесс. В связи с этим в Повестке дня дается ряд рекомендаций о том, какие меры следует принять, а от каких лучше отказаться. Так, рекомендуется устранять и пресекать введение торговых ограничений и возникновение искажений на мировых рынках сельскохозяйственной продукции. В частности, предусматривается необходимость ликвидации субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции и всех экспортных мер, имеющих аналогичные последствия.

В этот выпуск «Мостов» вошли статьи, которые позволяют, в частности, изучить имеющиеся варианты для переговоров в ВТО по внутренней сельскохозяйственной поддержке и разобраться в том, как искажение торговли влияет на рынки сбыта. Кроме того, мы предлагаем статьи, в которых описываются последствия программ создания запасов продовольствия, а также рассматривается опыт ряда стран: аграрная реформа Китая, хлопковый путь Узбекистана и замещение импорта в сельском хозяйстве России.

ПЕРЕГОВОРЫ ВТО

Председатель Переговорной группы по сельскому хозяйству призвал членов ВТО ускорить переговоры

До начала Министерской конференции ВТО в Аргентине осталось три месяца, и для подготовки проекта соглашения членам ВТО необходимо интенсифицировать переговоры. В статье рассматриваются основные вопросы, которые сейчас обсуждаются членами ВТО на переговорах.

Члены ВТО должны значительно ускорить свою работу по вопросам торговли сельскохозяйственной продукцией в преддверии 11-й Министерской конференции ВТО в Буэнос-Айресе в декабре этого года, говорится в новом докладе председателя Переговорной группы по сельскому хозяйству и посла Кении Стивена Карау. Документ, обобщающий результаты неофициальных консультаций председателя с участниками переговоров, был распространен в то время, когда правительства направили в ВТО новые предложения для переговоров и неофициальные документы.

Карау отметил, что «разные темы находятся на разных уровнях завершенности». Например, многие делегации считают, что существенный результат на Министерской конференции может быть «достижим» по внутренней поддержке сельского хозяйства и в переговорах о том, как нынешние правила субсидирования фермерских хозяйств влияют на способность развивающихся стран покупать продукты по минимальным ценам в рамках государственных программ создания запасов продовольствия. Он рассказал о переговорах по хлопку и экспортным ограничениям в сельском хозяйстве, которые находятся на аналогичной стадии прогресса. Вместе с тем он отметил, что некоторые члены ВТО «высказали сомнения о возможности достижения существенных результатов по какой-либо из обсуждаемых тем».

Внутренняя поддержка

Председатель сообщил, что члены ВТО примерно разделены на две группы. Одна группа (по информации торговых источников, она включает ЕС, Бразилию, Австралию, Канаду, Новую Зеландию и Парагвай) поддерживает общий предельный уровень национальной поддержки сельского хозяйства либо посредством установления фиксированной денежной стоимости или как «плавающий» лимит, привязанный к стоимости производства. Другая группа (к которой, по данным источников, относятся Китай и Индия) призывает к устранению существующих прав на использование искажающей торговлю поддержки, которые отнесены к «янтраной корзине», в качестве предпосылки для любых других реформ.

Карау также сказал, что страны, выступающие за общий лимит, имеют разные взгляды на то, что он должен охватывать. В частности, они расходятся в вопросе о том, должна ли поддержка по ограничению производства относиться к «голубой корзине» в терминологии ВТО и должна ли она покрывать субсидии на покрытие затрат и инвестиционные субсидии развивающихся стран для производителей с низкими доходами и ресурсами.

ЕС, Бразилия и группа некоторых латиноамериканских стран заявили, что приоритет должен отдаваться поддержке, искажающей торговлю, независимо от того, разрешена ли она в рамках ограничений «янтраной корзины» или учитывается в качестве минимально разрешенного уровня (*de minimis*), который рассчитывается как доля от стоимости продукции.

По информации торговых источников, Япония, Швейцария и другие страны Группы-10 с хорошо защищенными сельскохозяйственными секторами раскритиковали предложение о том, что меры поддержки «голубой корзины» должны стать предметом новых правил.

Между тем, большинство развивающихся стран выступают против любых предложений об установлении ограничений на их способность предоставлять субсидии на покрытие затрат и инвестиционные субсидии для производителей с низкими доходами и ресурсами. Эта поддержка не ограничивается действующими правилами ВТО.

Большинство развивающихся стран выступают против любых предложений об установлении ограничений на их способность предоставлять субсидии на покрытие затрат и инвестиционные субсидии для производителей с низкими доходами и ресурсами.

«Сокращение внутренней искажающей торговлю поддержки является приоритетом для практически всех делегаций», – сказал Карау в своем докладе, добавив, что мнения стран о том, что требуется сделать по этому вопросу, по-прежнему «значительно» отличаются.

Установление ограничения для искажающей торговлю поддержки

В июльском предложении ЕС, Бразилии и трех других стран-соавторов содержится призыв к ограничению сельскохозяйственных субсидий как доли производимой сельскохозяйственной продукции. Развивающиеся страны смогут предоставить большую поддержку, чем развитые страны, или ввести новые предельные показатели позднее. Не будет никаких ограничений в отношении искажающей торговлю поддержки, предоставляемой наименее развитыми странами (НРС).

В соответствии с оговоркой *de minimis* в правилах ВТО по сельскому хозяйству, развитые страны могут предоставить субсидии в размере до 5% от стоимости продукции за счет поддержки конкретных товаров и еще 5% в форме продуктово-неспецифической поддержки, например субсидий на удобрения. Большинство развивающихся стран могут предоставить сельскохозяйственные субсидии в два раза больше этой суммы, хотя Китай согласился на установление лимита в размере 8,5% для обоих видов поддержки, когда он присоединился к ВТО в 2001 году.

Однако положения о субсидиях, относящихся к «янтарной корзине», позволяют многим развитым странам оказывать дополнительную поддержку, приводящую к дополнительным торговым искажениям до уровня, который был согласован в рамках Уругвайского раунда торговых переговоров и который обычно намного выше, чем нынешний уровень поддержки. Развивающиеся страны, такие как страны Африки, Карибского бассейна и Тихого океана (АКТ), призывают к более низким максимальным пределам. (*Читайте также статью "Bridges Weekly" от 17 ноября 2016 г.*)

В новом предложении ЕС и Бразилии предлагается охватить искажающую торговлю поддержку, относящуюся к «янтарной корзине» и *de minimis*, с точными предельными уровнями для развитых и развивающихся стран, которые будут обсуждаться в ходе переговоров. Еще одна категория субсидий, приводящих к искажению торговли, – ограничивающие производство выплаты, которые относятся к «голубой корзине», будет предметом дальнейших переговоров на 12-й Министерской конференции ВТО, которая, скорее всего, пройдет в 2019 году.

Авторы предложения также пояснили, что члены ВТО должны по-прежнему уважать существующие пределы внутренней поддержки в соответствии с Соглашением ВТО по сельскому хозяйству, такие как обязательства в абсолютных стоимостных показателях по расходам «янтарной корзины».

Правительства также предоставят Секретариату ВТО дополнительную информацию о своих схемах поддержки. Расчеты стоимости производства будут основываться на средних за последние три года данных, которые были представлены в Комитет ВТО по сельскому хозяйству.

Один из торговых источников, знакомый с этим предложением, сказал "Bridges", что это требование призвано стимулировать страны более регулярно сообщать в Комитет ВТО по сельскому хозяйству о своих уровнях субсидий фермерским хозяйствам, в том числе о стоимости производства. (*Читайте также статью "Bridges Weekly" от 12 мая 2016 г.*)

Австралия, Канада, Новая Зеландия и Парагвай выступают за установление новых правил по внутренней поддержке, основанных на фиксированных лимитах, а не на плавающих показателях, таких как привязанные к стоимости производства.

Фиксированные или плавающие пределы?

В своем предложении на переговорах Австралия, Канада, Новая Зеландия и Парагвай выступают за установление новых правил по внутренней поддержке, основанных на фиксированных лимитах, а не на плавающих показателях, таких как привязанные к стоимости производства.

«Важно, чтобы экспортеры и производители могли прогнозировать верхние лимиты расходов на внутреннюю поддержку членов ВТО, позволяя им прогнозировать поведение рынка и хеджирование рисков», – пояснили четыре страны.

Они также предупредили, что плавающие лимиты, основанные на этом критерии, будут расти ежегодно, учитывая, что стоимость сельскохозяйственного производства в большинстве стран имеет тенденцию к увеличению. По мнению этих членов ВТО, фиксированная поддержка позволит правительствам сосредоточиться на устранении отставания в направлении уведомлений в ВТО.

Сначала убрать поддержку «янтарной корзины»?

Неформальное предложение Китая и Индии также отличается от подхода ЕС и Бразилии, но по другим причинам. Две азиатские торговые державы утверждают, что дисбалансы в существующих правах стран на предоставление искажающей торговлю поддержки, относящейся к «янтарной корзине», являются несправедливыми и требуют устранения обязательств по агрегированной мере поддержки (АПП) в качестве предпосылки для рассмотрения других реформ внутренней поддержки. Они также призывают к тому, чтобы развивающимся странам было разрешено поддерживать существующие гибкие возможности *de minimis* без установления каких-либо новых пределов или сокращений.

В документе представлены данные, подтверждающие аргумент о том, что существующие пределы «янтарной корзины» позволяют развитым странам обеспечить значительные уровни искажающей торговлю поддержки. Для этих расчетов использовались показатели Канады, ЕС и США.

Группа-10 выступает за гибкий подход

Неофициальный документ Китая и Индии расходится с подходом, предложенным Швейцарией, Японией и другими странами Группы-10. В их заявлении утверждается, что существующие права членов ВТО на поддержку, которая относится к «янтарной корзине» и *de minimis*, должны стать отправной точкой для новых правил. Группа указала, что она будет готова рассмотреть общий предел для этих видов поддержки, возможно, путем преобразования прав стран в этих областях в денежные условия.

Группа-10, в которую входят страны с хорошо защищенными сельскохозяйственными секторами, также выступила против позиции членов ВТО, стремящихся к проведению переговоров о новых ограничениях, связанных с конкретными продуктами. Такие ограничения помогут предотвратить сосредоточение искажающей торговлю поддержки на ограниченном числе сельскохозяйственных товаров. (*Читайте также статью "Bridges Weekly" от 24 мая 2017 г.*)

Программы создания запасов продовольствия: предложение Группы-33

Группа-33 (коалиция развивающихся стран) представила новое предложение по государственным программам создания запасов продовольствия для целей продовольственной безопасности, которое освободит развивающиеся страны от необходимости подсчитывать продукты, приобретенные по минимальным ценам, для их учета в общем страновом ограничении на уровень искажающей торговлю поддержки.

Это предложение почти идентично предыдущему от ноября 2015 г., но включает дополнительное приложение, в котором указывается, что развивающиеся страны должны предоставить дополнительную информацию о программах, которые будут охвачены этим инструментом. (*Читайте также статью "Bridges Weekly" от 26 ноября 2015 г.*)

Страны-экспортеры сельскохозяйственной продукции утверждают, что требуется больше прозрачности в отношении того, как развивающиеся страны покупают продукты питания для этих программ, и предупреждают, что выпуск продовольственных запасов на мировые рынки может исказить торговлю, что потенциально может также подорвать продовольственную безопасность в других странах.

Группа-33 потребует от стран, получающих выгоду от новых договоренностей, предоставить такие данные, как количество продуктов, приобретенных и распределенных в рамках программы; цены, по которым правительство покупает и продает запасы продовольствия; общий объем производства, а также торговые данные о стоимости и объемах экспорта и импорта.

Однако многие страны-экспортеры сельскохозяйственной продукции заявили, что они предпочли бы использовать решение, согласованное на Министерской конференции на о. Бали в 2013 г. в качестве шаблона, а не предложение, выдвинутое Группой-33 в ноябре 2015 г. (*Читайте также Ежедневный обзор «Мостов» от 7 декабря 2013 г.*)

На Министерской конференции ВТО в Найроби в 2015 г. министры торговли вновь заявили о своем намерении стремиться к принятию окончательного решения для устранения проблем, с которыми, по словам развивающихся стран, они сталкиваются при существующих правилах ВТО по субсидированию фермерских хозяйств. На о. Бали министры заявляли, что они сделают это к моменту проведения 11-й Министерской конференции ВТО, хотя решение, принятое в Найроби, не относится к этой дате. (*Читайте также Ежедневный обзор «Мостов» от 21 декабря 2015 г.*)

Хотя в документе от ЕС и Бразилии предлагается рассмотреть вопрос о программах создания запасов продовольствия совместно с внутренней поддержкой, Группа-33 возразила против установления взаимосвязи между этими двумя областями.

По мнению ЕС и Бразилии, когда страны покупают традиционные для них продовольственные культуры по минимальным ценам в рамках этих программ, должны быть определены обстоятельства, при которых эта поддержка не будет учитываться в установленных лимитах «янтарной корзины» или *de minimis* или предлагаемых новых предельных показателей, выраженных в виде доли стоимости продукции.

Поддержка, предоставляемая НРС, будет исключена из этих лимитов. В то же время субсидии, направленные в рамках программ создания запасов продовольствия, действующих на момент заключения соглашения на о. Бали в 2013 г., также не будут учитываться в действующих или предлагаемых лимитах. Это правило предлагается установить при условии, что страны будут соблюдать и другие требования, изложенные в Балийском соглашении, например повышать прозрачность.

Кроме того, предлагается также исключить поддержку для новых программ создания запасов продовольствия, хотя стоимость приобретенных товаров не должна превышать 10% средней стоимости продукции, указанной в трех последних направленных в ВТО уведомлениях об объемах внутренней поддержки.

Ограничения на экспорт

Карау также сообщил, что среди стран существует «широкая поддержка» идей Сингапура в отношении того, как страны могут повысить прозрачность в отношении использования запретов и ограничений на экспорт сельскохозяйственной продукции.

Среди стран существует «широкая поддержка» идей Сингапура в отношении того, как страны могут повысить прозрачность в отношении использования запретов и ограничений на экспорт сельскохозяйственной продукции.

Согласно новому предложению азиатской торговой нации, страны должны направить уведомление по крайней мере за 30 дней до введения этих мер. Существующие правила ВТО просто требуют от стран предоставления письменного уведомления «как можно раньше».

НРС будут освобождены от любых новых обязательств, отмечается в предложении. Два года назад в своем отдельном предложении группа НРС предложила более жесткие правила в отношении ограничений на экспорт в сельском хозяйстве. (*Читайте статью "Bridges Weekly" от 22 октября 2015 г.*)

Предложение Сингапура также потребует от членов ВТО воздерживаться от введения запретов на экспорт или ограничений на гуманитарную продовольственную помощь, которая закупается Всемирной продовольственной программой ООН. На своем саммите в Каннах в 2011 г. лидеры «Большой двадцатки» крупных стран с развитой и быстро развивающейся экономикой согласились обеспечить, чтобы такие меры не принимались по закупкам продовольственной помощи, но вскоре министры торговли, принявшие участие в Министерской конференции ВТО, не смогли договориться об аналогичном обязательстве. (*Читайте статьи "Bridges Weekly" от 9 ноября и 7 декабря 2011 г.*)

Хлопок: члены ВТО обсудили проект предложения

Карау сообщил, что он провел совещания по вопросам торговли хлопком, на которых обсуждался проект предложения, подготовленный группой С-4 западноафриканских стран-производителей хлопка – Бенином, Буркина-Фасо, Чадом и Мали. Эти страны уже давно выступают за снижение уровня искажающей торговлю поддержки со стороны более богатых стран на том основании, что эти субсидии создают трудности для бедных производителей в Западной Африке.

В предложении ЕС и Бразилии вопросам хлопка уделяется особое внимание, упоминаются прошлые обязательства министров обеспечить, чтобы сектор рассматривался «амбициозно, оперативно и конкретно». Соавторы предложили, чтобы по отношению ко всей искажающей торговлю поддержке для хлопка был установлен новый общий лимит, выраженный как доля от стоимости производства хлопка. Этот лимит будет предметом переговоров членов ВТО. ЕС и Бразилия также согласны рассмотреть к 2019 г. вопрос о том, как этот предельный уровень субсидий влияет на торговлю хлопком, чтобы определить следующие шаги по постепенному прекращению такой поддержки.

Председатель сказал, что он провел консультации по хлопку с участием стран С-4, а также Аргентины, Австралии, Бразилии, Китая, Колумбии, ЕС, Индии, Пакистана и США. «Большинство участников вновь заявили о своей поддержке значимого и конкретного результата в отношении внутренней поддержки хлопка», – отметил председатель. Вместе с тем он также отметил несколько участников, которые были менее оптимистичными, учитывая их общую оценку перспектив переговоров.

Призыв к активизации переговоров

Карау также предупредил официальных лиц о том, что до начала конференции в Аргентине осталось не так много времени, и отметил, что переговоры еще не перешли в «настоящий интенсивный переговорный режим». Членам ВТО необходимо скорее перейти к переговорам по текстам проектов договоренностей. Это касается как тем, по которым ожидается значительный результат в Буэнос-Айресе, так и вопросов, которые могут быть рассмотрены в рамках рабочей программы, предлагаемой к согласованию на Министерской конференции ВТО, сказал Карау.

Он также подчеркнул, что прогресс в вопросах торговли сельскохозяйственной продукцией неизбежно связан с более широкими задачами стран для Министерской конференции. «Приоритеты, процесс и перспективы в сельском хозяйстве должны рассматриваться в контексте общих приоритетов, процессов и перспектив 11-й Министерской конференции», – сказал Карау.

Источники: "Bridges Weekly", "WTO Farm Talks Chair Urges Members to Accelerate Work for Buenos Aires Ministerial", 22 июля 2017 г., "EU, Brazil Call for New WTO Rules on Farm Subsidies, Food Security" 20 июля 2017 г.

ПЕРЕГОВОРЫ ВТО

Варианты для переговоров ВТО по вопросам внутренней поддержки сельского хозяйства

Джонатан Хепберн и Кристоф Беллман

В статье анализируются различные варианты для ведения переговоров по вопросам внутренней поддержки сельского хозяйства, основой для которых послужили идеи, выдвинутые в рамках ВТО. В статье рассматривается влияние различных подходов на реальные уровни поддержки стран, а также на максимально допустимые правилами ВТО уровни поддержки.

Страны-члены ООН договорились положить конец голоду и всем формам неполноценного питания к 2030 г. в рамках 17 Целей устойчивого развития. Одно из средств достижения этой цели включает «устранение и недопущение торговых ограничений и искажений на мировых сельскохозяйственных рынках».

После окончания 9-й Министерской конференции ВТО в Найроби в 2015 г. участники переговоров, представляющие различные страны и группы, выдвинули ряд различных идей и предложений касательно внутренней поддержки сельского хозяйства. В то время как одни из них утверждали, что новые меры регулирования должны в итоге привести к снижению искажающей торговлю поддержки, другие подчеркивали, что любые новые правила должны компенсировать исторический дисбаланс в разрешенных уровнях поддержки. Многие участники отметили важность обеих целей. Основная масса членов организации выступает за принятие решения по этому вопросу во время 11-й Министерской конференции, которая пройдет в декабре 2017 г. в Буэнос-Айресе (Аргентина).

В этой статье представлен краткий обзор результатов более масштабного исследования внутренней поддержки в сельском хозяйстве, проведенного МЦТУР в 2017 году. В статье рассматриваются различные недавние предложения, выдвинутые правительствами по этой теме, с целью помочь участникам переговоров и другим игрокам лучше понять возможное влияние таких предложений на реальные уровни поддержки, а также максимально допустимые уровни субсидий в соответствии с правилами ВТО.

Подходы, основанные на существующей структуре Соглашения ВТО по сельскому хозяйству

Первый пласт предложений касается снижения поддержки с использованием категорий из действующего Соглашения ВТО по сельскому хозяйству. Эти категории включают: субсидии «янтарной корзины», значительно искажающие торговлю, рассчитываемые с помощью агрегированного показателя поддержки (АПП); минимальные уровни поддержки (*de minimis*), субсидии «голубой корзины», ограничивающие производство; субсидии по статье 6.2, позволяющей развивающимся странам предоставлять определенные виды поддержки на капитальные вложения и инвестиции без ограничений.

Некоторые страны-экспортеры сельхозпродукции указывали на то, что с АПП и минимальной поддержкой нужно активно бороться, особенно когда эта поддержка используется крупнейшими в мире производителями и экспортерами. Другие стороны, в частности развивающиеся страны, не хотят менять статью 6.2 Соглашения по сельскому хозяйству.

Остаются опасения, что снижение поддержки с использованием категорий ВТО, ранее показавшее ограниченные результаты, мало чем поможет и в исправлении текущего дисбаланса максимально допустимых уровней поддержки в разных странах.

Существующие правила ВТО касательно национальной поддержки сельского хозяйства

«Янтарная корзина» – внутренняя поддержка сельского хозяйства, которая считается искажающей торговлю и которая, соответственно, должна быть снижена.

Минимальная поддержка (*de minimis*) – минимально допустимый объем внутренней поддержки, несмотря на искажение ею торговли. В развитых странах разрешается до 5% от стоимости продукции для поддержки, ориентированной и не ориентированной на конкретные продукты. Ограничение для большинства развивающихся стран в два раза выше.

«Голубая корзина» – поддержка, подобная субсидиям «янтарной корзины», но с ограничениями производства или иными условиями, призванными снизить искажение. В настоящее время не ограничена правилами ВТО.

Концепции общего ограничения

Второй подход заключается в ограничении любой искажающей торговлю поддержки в качестве основы для ее постепенного сокращения в будущем. Ограничение может быть фиксированным (например, основываться на прошлом учетном периоде) или варьирующимся (например, доля объема сельскохозяйственного производства, которым измеряется реальный объем выпуска продукции страной). Многие развивающиеся страны заявили, что любое новое пограничное значение должно снизить разрыв между текущими допустимыми максимальными уровнями и реально применяемыми уровнями искажающей торговлю поддержки.

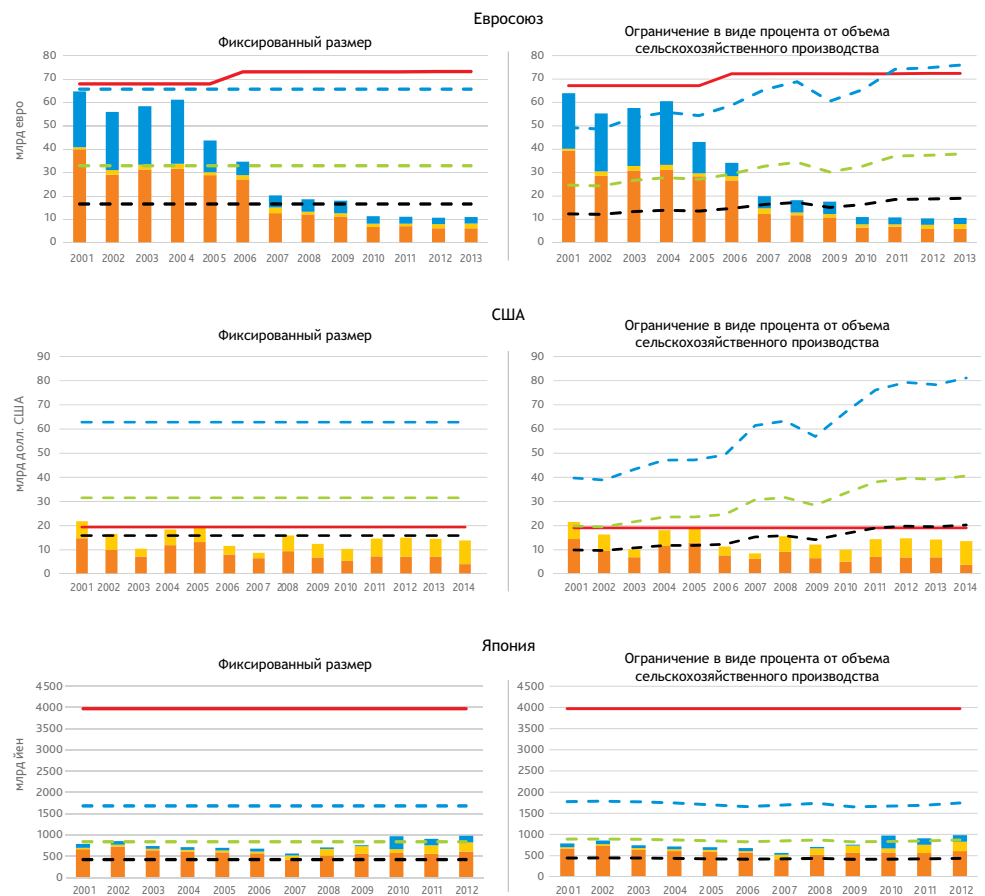
В то время как одни страны хотели бы, чтобы ограничение касалось всех видов искажающей торговлю поддержки, включенных в Соглашение по сельскому хозяйству, другие явным образом исключают субсидии на капитальные вложения и инвестиции для фермеров с низким уровнем доходов и недостатком ресурсов. Участникам переговоров также необходимо прийти к согласию относительно возможности стран предоставлять минимальный уровень поддержки в дополнение к общему ограничению. Однако независимо от того, как будет определяться максимальный уровень, целью такого общего ограничения станет закрепление существующих уровней поддержки, что послужило бы основой для последующего постепенного снижения субсидий.

В этой статье анализируются эти варианты через призму исторических уровней поддержки, предоставляемой крупнейшими мировыми экономиками, на основе правительственных данных, направленных в ВТО. Рассматриваются сценарии с фиксированным ограничением на уровне 5, 10 или 20% от объема сельскохозяйственного производства в определенный период (2008–2010 гг.) или в качестве доли от текущего объема сельскохозяйственного производства.

В соответствии с последними данными ВТО, только некоторые варианты для переговоров, вероятно, приведут к эффективному снижению применяемых уровней искажающей торговлю поддержки. На Рисунке 1 видно, что хотя низкое ограничение в размере 5% от объема сельскохозяйственного производства не потребует от ЕС снижения реально применяемых искажающих торговлю уровней поддержки, оно, тем не менее, будет ниже применяемых уровней поддержки в Японии (и, возможно, в Канаде) и будет лишь немного выше, чем в США. В то же время менее жесткое ограничение на уровне 20% будет выше, чем существующие в соответствии с правилами ВТО уровни поддержки в некоторых странах: Канаде, США, а также (в случае с плавающим ограничением) в ЕС. Установление такого лимита все равно ограничит существующие механизмы гибкости, если новый

лимит будет включать минимальную поддержку и платежи «голубой корзины» в дополнение к АПП.

Рисунок 1: Варианты установления общего лимита на искажающую торговлю поддержку



Источник: расчеты авторов на основе поступающих в ВТО уведомлений

Хотя Китай и Индия не предоставляли официальные данные по субсидиям в ВТО с 2010 года, применяемые уровни искажающей торговлю поддержки значительно ниже 5% от объема сельскохозяйственного производства, при условии, что в расчет не входят субсидии на капитальные вложения и инвестиции для фермеров с низким уровнем доходов и недостатком ресурсов в Индии. Для этих стран ни один из проверяемых сценариев не приведет к эффективному снижению применяемой поддержки. Однако за исключением сценария, при котором минимальная поддержка будет ограничена 20% текущего объема сельскохозяйственного производства (т.е. статус-кво), все остальные сценарии приведут к дополнительным ограничениям для этих стран. Это означает существенный отход от проектов переговорных текстов, которые рассматривались членами ВТО ранее. Таким образом, предложения об установлении максимального уровня поддержки должны учитывать особые обстоятельства различных членов и вводиться в силу постепенно в ходе многолетнего имплементационного периода. Также может рассматриваться гибридный подход, включающий фиксированное и плавающее ограничение.

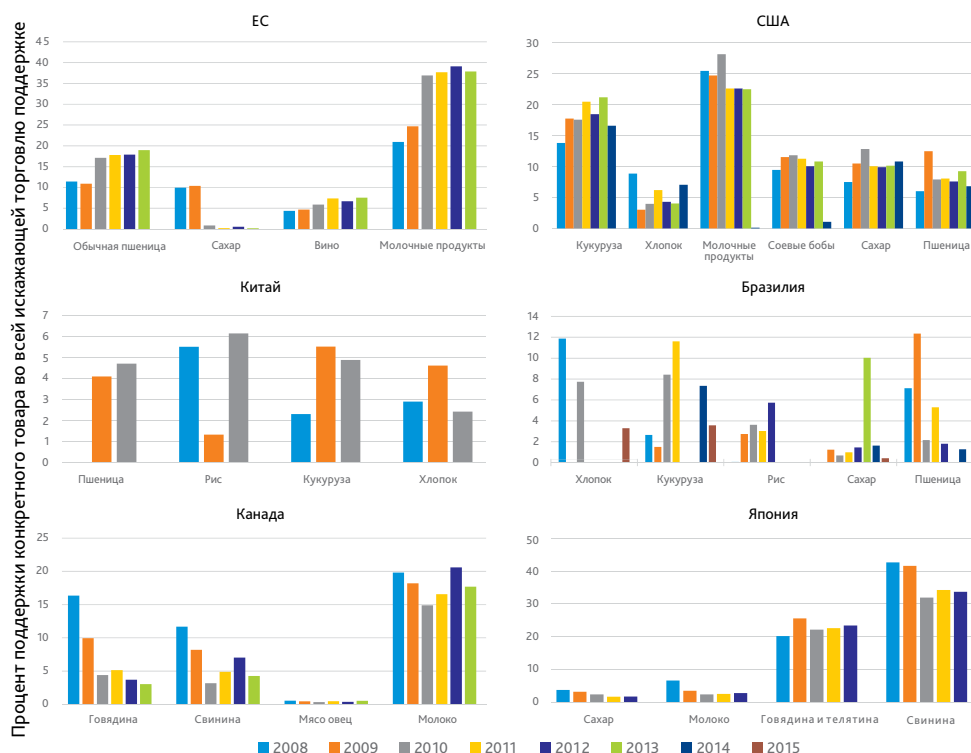
Меры регулирования, ориентированные на конкретный продукт, и подходы, направленные против концентрации поддержки

Третий набор идей сосредоточен на предотвращении чрезмерной концентрации поддержки посредством установления мер регулирования или правил в отношении субсидий, ориентированных на конкретный продукт. И в этом случае развитые и развивающиеся страны поддерживают сельское хозяйство по-разному. Большая часть искажающей торговлю поддержки развитых стран направлена

на конкретные продукты, в то время как развивающиеся страны предпочитают поддержку, не ориентированную на конкретные продукты (например, субсидирование удобрений).

В Южной Корее только на рис приходилось 70% всей искажающей торговлю поддержки, в то время как в ЕС 35% поддержки было направлено на молочные продукты и почти 20% – на пшеницу. В США молочные продукты и кукуруза получили почти 40% искажающей торговлю поддержки, а в Японии свинина и говядина – почти две трети от общего объема поддержки.

Рисунок 2:
Процентная доля
ориентированной
на конкретные
продукты поддержки
во всей искажающей
торговлю поддержке



Источник: расчеты авторов на основе поступающих в ВТО уведомлений

Участники переговоров предложили несколько вариантов мер регулирования поддержки, ориентированной на конкретные продукты. Первый вариант включал бы установление фиксированного ограничения для такой поддержки в виде непосредственно максимального ограничения или доли от объема сельскохозяйственного производства. Еще один вариант ограничения мог бы представлять собой долю от всей искажающей торговлю поддержки. Подобным образом третий подход мог бы состоять в использовании определенной доли общего объема искажающей торговлю поддержки в рамках нового общего лимита. И наконец, инновация, предложенная наименее развитыми странами (НРС) в отношении хлопка, – установление ограничения на трансферы производителям хлопка в виде доли от валового сельскохозяйственного дохода от продажи хлопка.

Однако большие различия в уровне ориентированной на разные продукты поддержки в разных странах могут усложнить установление универсального ограничения для всех продуктов в краткосрочной перспективе, если только не будут приняты особые исключения или внедрены гибкие механизмы. Одним из вариантов преодоления этой проблемы могло бы стать установление ограничений в зависимости от исторических уровней с постепенным уменьшением поддержки.

Подходы к вопросу искажения торговли

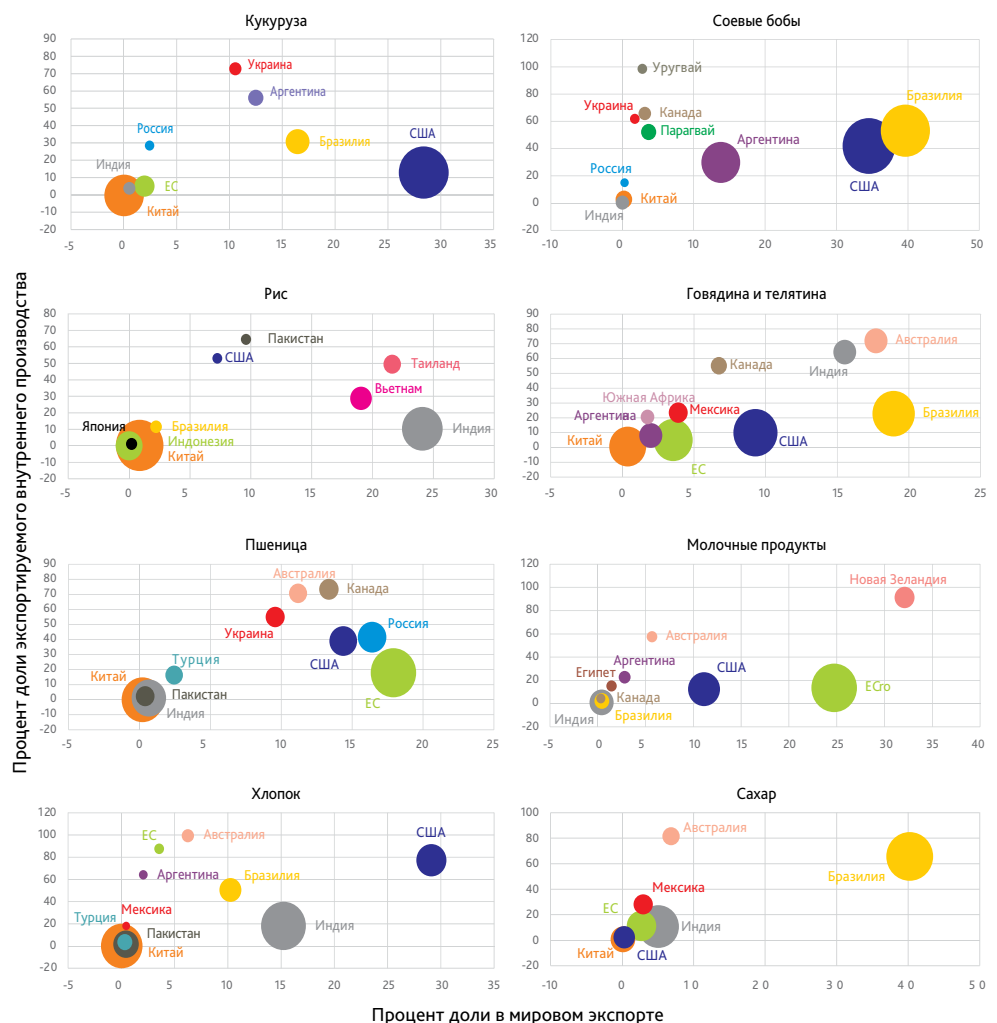
Несколько идей касательно обращения с искажением торговли сосредоточились на выверении уровней обязательств в зависимости от различных факторов.

Как и ранее, многочисленные члены ВТО продолжают подчеркивать необходимость специального и дифференцированного режима для развивающихся стран, НРС, малых уязвимых экономик и развивающихся стран, являющихся нетто-импортерами продовольствия. Специальный и дифференцированный режим может подразумевать, что страны из этих групп могут быть освобождены от любых обязательств относительно снижения внутренней сельскохозяйственной поддержки, а также получить техническую помощь для развития потенциала.

Однако другие варианты подразумевают учет таких факторов, как значимость торговых потоков, объемов производства или влияние процесса разработки мер регулирования поддержки на бедные страны.

На Рисунке 3 рассматривается роль ряда стран в производстве и торговле восьми наиболее торгуемыми и субсидируемыми товарами. Чем больше круг, тем выше объем производства в стране. Доля торговли определенным товаром в мировом экспорте выше в странах, расположенных справа по горизонтальной оси. Страны, расположенные выше по вертикальной оси, экспортируют большую часть производимых ими товаров. Следовательно, страны, представленные большими кругами в верхнем правом углу, могут обладать большим влиянием на глобальные рынки, если они будут предоставлять значительные уровни искажающей торговлю поддержки соответствующим продуктам. Таким образом, эти данные нужно совместить с данными по интенсивности поддержки соответствующих продуктов конкретными странами.

Рисунок 3: Ведущие производители и доля экспорта в производстве.

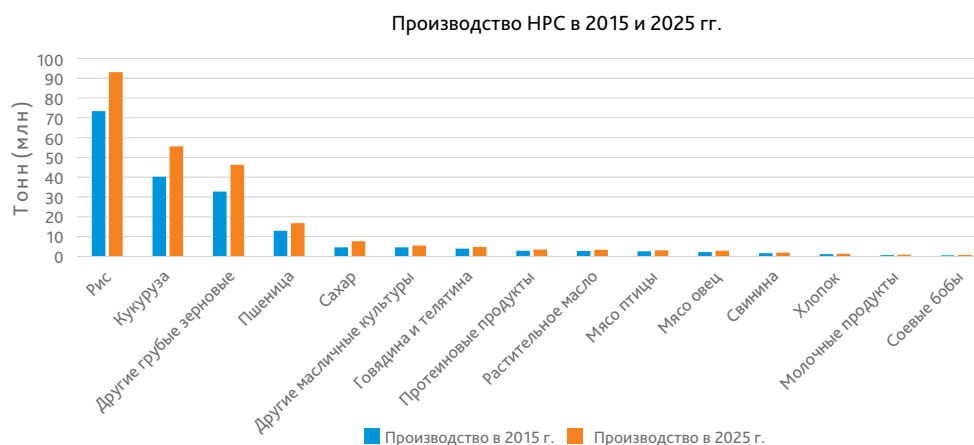


Источник: расчеты авторов на основании Agricultural Outlook database, подготовленной ОЭСР-ФАО (данные за 2015 г.)

Страны могли бы рассмотреть создание индекса или формального индикатора, сочетающего различные переменные, такие как объем производства, доля экспортируемой национальной продукции, доля страны в мировом экспорте и интенсивность поддержки, вероятно определяемый как ориентированная на конкретные продукты поддержка в виде доли в объеме производства. В соответствии с этим подходом каждый член ВТО получил бы коэффициент, который бы соответствовал уровню обязательств, которые должна на себя взять каждая страна.

Аналогичным образом могли бы быть разработаны более жесткие меры регулирования искажений, влияющих на важные для НРС продукты. С помощью анализа базы данных "Agricultural Outlook database", подготовленной ОЭСР и ФАО, можно выявить ряд продуктов, имеющих особую важность для таких стран, поскольку эти товары должны либо производиться, либо экспортироваться или импортироваться ими в больших объемах. В то время как рис и кукуруза выделяются как особо важные продукты, другие искажающие торговлю товары не так важны для НРС (говядина, свинина и молочные продукты).

Рисунок 4: Особо важные для наименее развитых стран продукты.



Источник: расчеты авторов на основании Agricultural Outlook database, подготовленной ОЭСР-ФАО

Вывод

Участникам переговоров на 11-й Министерской конференции ВТО понадобится достичь тонкого равновесия между вопросами сельского хозяйства и другими проблемами. Помимо прочего им необходимо рассмотреть, каким образом достигнуть прогресса по вопросам торговли сельскохозяйственной продукцией, учитывая при этом чувствительные для стран вопросы, в том числе в сфере внутренней поддержки.

Общепризнанно, что участники переговоров должны будут предпринять существенные шаги, чтобы устранить исторический дисбаланс в максимально допустимых уровнях искажающей торговлю поддержки и в то же время создать адекватные рамки для управления применяемыми уровнями поддержки в будущем.

Уже предложенные общие концепции могли бы стать полезной отправной точкой для дальнейших дискуссий о форме будущих мер регулирования. Лица, участвующие в разработке политики, и участники переговоров теперь должны понять, как доработать такие идеи, чтобы создать более справедливые и устойчивые рынки продовольствия и сельскохозяйственной продукции.

Эта статья подготовлена на основе исследования "Negotiating Global Rules on Agricultural Domestic Support: Options for the WTO's Buenos Aires Ministerial Conference", опубликованного Международным центром по торговле и устойчивому развитию (МЦТУР) в апреле 2017 года.



Джонатан Хепберн
Старший руководитель
программы по сельскому
хозяйству, МЦТУР



Кристоф Беллман
Старший научный сотрудник,
МЦТУР

ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

Программы создания запасов продовольствия: какие последствия для продовольственной безопасности?

Концепсьон Кальпе

Большое количество стран владеет запасами пшеницы и риса, несмотря на высокие затраты на их создание. В этой статье автор рассматривает факторы, стимулирующие программы создания запасов продовольствия, и национальный опыт создания таких запасов с точки зрения продовольственной безопасности. Дается оценка возможностей стран опираться на международную торговлю для осуществления целей, связанных с созданием запасов продовольствия.

Создание запасов – дорогостоящий процесс, поскольку он требует инвестиций для строительства хранилищ и складов. Эксплуатационные расходы также играют большую роль, а качество продукции может значительно ухудшиться, если не будет происходить регулярного севооборота. Большое количество государств имеет запасы пшеницы и риса, несмотря на высокие затраты на их создание.

Это особенно касается тех случаев, когда эти продукты составляют высокую долю в питании граждан этой страны, будучи менее важными в странах с более разнообразной диетой. Многие страны, где существуют системы зерновых резервов, в своей истории сталкивались с голодом или потрясениями (например, тайфунами, наводнениями и засухами, гражданскими беспорядками и войнами), которые могут значительно нарушить производство или систему распределения.

Однако государственные запасы часто не ограничиваются резервами на случай чрезвычайных ситуаций. Действительно, запасы часто создаются в рамках более фундаментальной и долгосрочной политики, в частности политики в области продовольственной самообеспеченности.

В связи с этим следует отметить, что стремление стран к продовольственной самообеспеченности набирает обороты после кризиса цен на продовольствие в 2008 г., когда введение экспортных ограничений традиционными странами-поставщиками поспособствовало росту мировых цен на продовольствие. Это, в свою очередь, привело к снижению доверия стран нетто-импортеров продовольствия к мировой торговле в рамках удовлетворения их потребностей в продовольственных товарах. Опыт 2008 г. также подтвердил важность пшеницы и риса для обеспечения продовольственной безопасности и укрепил их статус как «политически важных сырьевых товаров», необходимых для социальной стабильности и, следовательно, имеющих более высокую ценность для государств, чем их непосредственная рыночная стоимость.

Национальные подходы к созданию продовольственных запасов

В целом существует мало информации о фактических объемах продовольствия, хранящегося в государственных запасах, за некоторыми исключениями, наиболее примечательными из которых являются Индия и Филиппины. В Индии ежемесячно сообщается об объемах пшеницы и риса, запасенных в государстве (а также закупленных и распределенных государственными учреждениями). На Филиппинах же публикуется ежеквартальный отчет о запасах риса и кукурузы. Данные о запасах риса предоставляются и Японией, а также Бангладеш, Бразилией, Индонезией и Сингапуром, хотя и не всегда регулярно.

Из-за своей важности государственные запасы зерновых культур часто требуют получения «мандатов», например как в Индии или на Филиппинах, или же

являются неотъемлемой частью законов о продовольствии, как в Индонезии или Сингапуре.

Хотя о размерах государственных запасов зерна в Китае известно мало, в 2015 г. страна заявила о своем намерении увеличить их на 33%, чтобы покрыть национальное потребление из расчета на шесть месяцев. Этот мандат менее амбициозен на Филиппинах, где Национальное управление продовольствия (НУП) должно хранить запас по меньшей мере из расчета на 30 дней национального потребления риса. В Малайзии компания BERNAS обязана хранить минимальный запас в размере около 300 000 тонн. В Сингапуре требуется, чтобы импортеры хранили свое продовольствие в течение двух месяцев на частном складе, определяемом правительством. Продовольственная корпорация Индии в начале каждого квартала устанавливает минимальный уровень запасов как для риса, так и для пшеницы.

Для ряда стран (например, Саудовской Аравии, Ирака, Сирии и Филиппин) государственные запасы в основном поступают с внешних рынков за счет импорта, осуществляемого государственными торговыми агентствами или уполномоченными частными компаниями. Такие поставки в основном предназначены для использования в государственных системах распределения и стабилизации цен.

В остальных странах (например, в Бангладеш, Индонезии, Японии, Южной Корее, Малайзии и Турции) государственные запасы создаются на основе импорта и собственного производства, которое зачастую связано с закупками на местном рынке по минимальным установленным ценам. Государственные закупки у местных производителей также сильно отстают от темпов создания государственных запасов в странах, уже достигших самообеспеченности или даже статуса экспортера (например, в случае с рисом в Бразилии, Китае, Индии, Таиланде и России).

Установление закупочных цен на значительно высоком уровне по сравнению с мировыми ценами может быть неразумным.

Установление закупочных цен на значительно высоком уровне по сравнению с мировыми ценами может быть неразумным, как было недавно продемонстрировано Таиландом в случае с рисом. В 2011 г. новоизбранное Правительство Таиланда увеличило минимальные цены для производителей необрушенного риса на 30–50%, почти до 500 долл. США за тонну, что было эквивалентно почти 770 долл. США для шлифованного риса и значительно превышало преобладавшие международные цены.

Такая политика, действовавшая до 2014 г., привела к активному появлению государственных запасов риса (выросших с 7,2 млн т в конце 2011 г. до 16,7 млн т в 2014 г.) и резкому падению экспорта риса в 2012 и 2013 годах. Высокая стоимость программы выкупа риса в период 2011–2014 гг. (составившая, по неофициальным источникам, 16,5 млрд долл. США) стала одной из причин отставки правительства в 2014 году. С тех пор цена выкупа необрушенного риса была снижена, что позволило Таиланду вернуть себе конкурентное преимущество на экспортных рынках.

Влияют ли государственные запасы на рыночные цены? Как и в случае с другими аналогичными операциями, и в зависимости от количественных показателей, государственные закупки на внутренних рынках поддерживают местные цены, а продажа на открытых рынках и через системы общественного распределения сдерживает цены или способствует их снижению. Более того, вероятно, что даже независимо от таких операций само существование государственных запасов

влияет на ожидания рыночных агентов, а следовательно, и цены. Это причина, по которой размер государственных резервов часто сохраняется в секрете.

Возможность для использования международных рынков?

Могли бы страны полагаться на международную торговлю для борьбы с экстренными ситуациями или значительной нехваткой продовольствия вместо наращивания больших запасов пшеницы и риса? Такой вариант мог бы быть разумным для относительно небольших стран (особенно стран с разнообразным питанием жителей), чей импорт имеет ограниченное влияние на международные цены. Чего нельзя сказать о крупных и густонаселенных странах с высоким уровнем потребления на душу населения, в особенности риса.

Действительно, на мировых рынках торгуются всего 44 млн т риса, что составляет менее 9% мирового производства, по сравнению с почти 174 млн т (или 23%) пшеницы. По оценкам ФАО, 145 млн т риса, потребляемые Китаем, более чем в три раза превышают весь объем риса, торгуемого на международных рынках. Потребление риса в Индии, составляющее 98 млн т, превышает эту цифру в два раза. Использование небольших возможностей международных рынков вряд ли поможет странам с большими внутренними потребностями, особенно в случаях, когда на кону стоит национальная продовольственная безопасность.

Большие государственные запасы в таких странах, как Китай или Индия, также представляют ценность для продовольственной безопасности во всем мире.

В связи с этим стоит отметить, что большие государственные запасы в таких странах, как Китай или Индия, также представляют ценность для продовольственной безопасности во всем мире. Например, в 2002–2003 гг. Индия столкнулась с 23-процентным падением производства риса, что эквивалентно 22 млн тонн. На тот момент общий объем торговли рисом составлял всего 28 млн тонн. Однако падение производства в Индии не оказало серьезного влияния на международный рынок торговли рисом, так как вместо того, чтобы прибегнуть к импорту риса, Индия могла положиться на свой внутренний (и по большей части принадлежащий государству) запас, чтобы компенсировать недостаток.

Если бы не это, ситуация в Индии могла бы привести к резкому росту международных цен в намного больших пропорциях, чем в 2008 году. Действительно, падение производства в 2002–2003 гг. стало примечательным, но на фоне неопределенности относительно влияния изменений климата на производство основных продовольственных культур правительства могут неохотнее жертвовать национальной продовольственной безопасностью ради либерализации рынка риса и пшеницы.



Консепсьон Кальпе
Независимый эксперт и
бывший старший экономист
Продовольственной и
сельскохозяйственной
организации Объединенных
Наций (ФАО)

СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО

Как искажение торговли влияет на рынки сбыта сельскохозяйственных товаров?

Джаред Гринвилль

Используемая рядом стран политика внутренней поддержки сельского хозяйства может оказать значительное влияние на мировую торговлю и экономический потенциал, создаваемый в результате сельскохозяйственной деятельности.

В настоящее время участники торговых переговоров ВТО изучают варианты решения вопроса внутренней поддержки сельского хозяйства в рамках подготовки к 11-й Министерской конференции ВТО, которая состоится в Буэнос-Айресе в декабре 2017 года. В данной статье рассматривается, как искажения торговли, вызываемые государственной политикой, влияют на глобальные рынки ключевых сельскохозяйственных продуктов.

В основе анализа лежит, в частности, база данных Показателей поддержки производителей (ППП) Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), которая отличается от агрегированного показателя поддержки (АПП), используемого для оценки сельскохозяйственных субсидий в ВТО.

Сравнение ППП ОЭСР с АПП ВТО

ППП ОЭСР измеряет общую сумму субсидий, предоставляемую фермерам в виде поддержки со стороны налогоплательщиков (посредством прямых или косвенных платежей от правительства) либо в виде поддержки со стороны потребителей (в виде более высоких цен в результате введения тарифов и других форм защиты на границе). ППП измеряет «брутто-трансферт», т.е. денежный перевод без вычета налогов или других взносов. Это показатель «текущей» величины трансфертов от потребителей и налогоплательщиков, который предназначен для мониторинга реформы сельскохозяйственной политики.

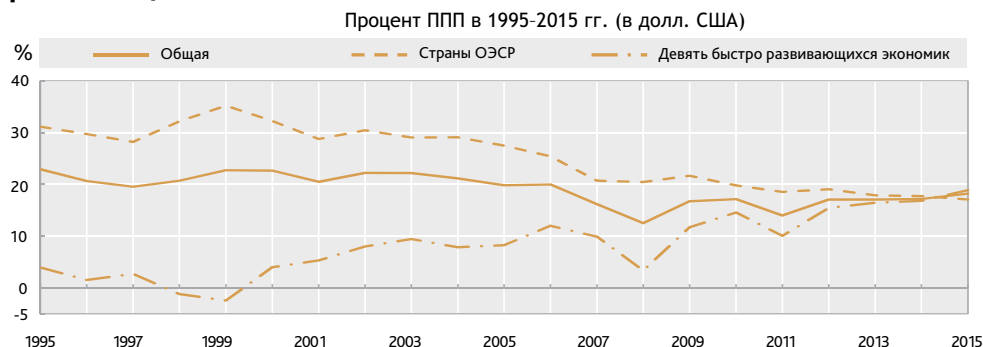
В ВТО АПП включает только внутреннюю политику, которая, как полагается, имеет наибольшие производственные и торговые эффекты (классифицируется как «янтарная корзина»). В отличие от ППП, он исключает: торговую политику, которая регулируется правилами ВТО по доступу на рынки; правила, ограничивающие производство (относятся к «голубой корзине»); политические меры, признанные минимально искажающими торговлю («зеленая корзина»); и определенные меры, искажающие торговлю, при условии, что уровень внутренней поддержки ниже установленного минимального уровня (*de minimis*). АПП также исключает некоторые субсидии на капитальные вложения и инвестиции, предоставляемые развивающимися странами. Индикатор ВТО призван определять и контролировать сокращение обязательств, предусмотренных Соглашением по сельскому хозяйству.

Внутренняя поддержка в рамках АПП: структурные сдвиги и конвергенция

Общие меры поддержки, определяемые в рамках ППП ОЭСР, указывают на снижение уровня господдержки как доли валового дохода сельского хозяйства в охватываемых странах. На Рисунке 1 показано, как снизились средние уровни поддержки ППП в странах ОЭСР с 32% валового дохода сельского хозяйства в 2000 г. до 17% в 2014 году. Тем не менее, уровни абсолютной поддержки возрастают с одновременным использованием инструментов политики в отношении производителей в развитых странах ОЭСР и некоторых крупных сельскохозяйственных развивающихся странах. В частности, речь идет о тех странах, которые оказывают непосредственную помощь отдельным фермерам посредством мер, обеспечивающих поддержку рыночных цен или платежей, связанных с закупкой сырья и выпуском продукции.❶

Около 75% общего абсолютного объема сельскохозяйственной поддержки приходится на производителей риса, кукурузы, говядины, свинины и молочных продуктов.

Рисунок 1: Тенденции в рамках ППП: страны-члены ОЭСР и быстро развивающиеся экономики



Источник: оценка автора на основе данных ОЭСР, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* (2015)

За последние годы возрастают эффективные трансферы отдельным фермерским хозяйствам в более крупных развивающихся странах, чему способствуют развитие и рост доходов, а для некоторых – стремление к достижению самообеспеченности (например, в Китае и Индонезии). В 1995 г. девять развивающихся стран, для которых ОЭСР собирает данные по ППП, составляли 5% от общей измеряемой поддержки, а к 2015 г. – более 51%. Однако в развитых странах общая номинальная поддержка оставалась относительно постоянной.²

Состав поддержки, оказываемой сельхозпроизводителям, также изменился наряду с агрегированным уровнем поддержки. В целом страны-члены ОЭСР, в частности Швейцария, Исландия, Норвегия, Корея и Япония, по-прежнему доминируют среди стран с высоким уровнем поддержки. Однако с 2000 г. во многих странах-членах ОЭСР доля ППП, состоящая из самых искажающих типов политических мер, снижалась. Это прежде всего касается стран Европейского союза, где в 2014 г. 68% поддержки были не связаны с производством, по сравнению с 35% в 2000 году. В некоторых быстро развивающихся странах, особенно в Индонезии и Китае, рост ППП был обусловлен более широким использованием инструментов политики, которые оказывают наиболее искажающее влияние на торговлю, включая поддержку рыночных цен, платежи в зависимости от объемов производства и субсидии на капитальные вложения. Другие страны, такие как Бразилия, демонстрируют как снижение ППП, так и переход к не связанной с производством поддержке.³ Изменение в составе поддержки также было обусловлено изменением политических целей.

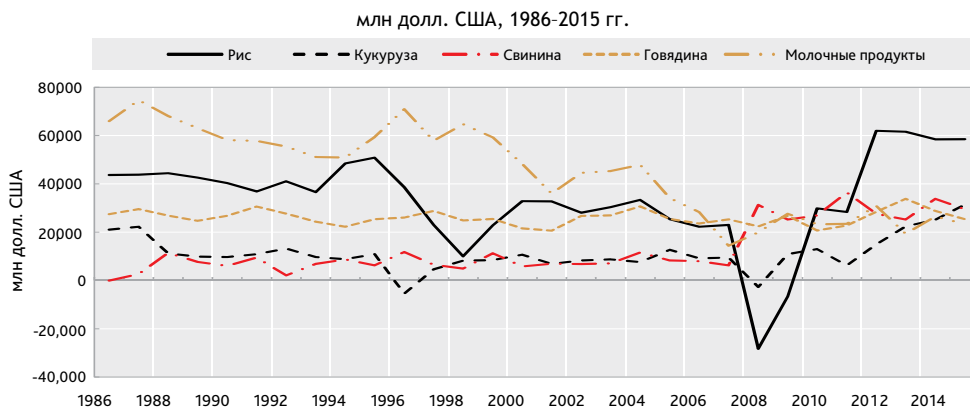
Сосредоточение и сохранение поддержки отдельных сырьевых товаров

Несмотря на произошедшие изменения в совокупном ППП, гораздо меньше изменений произошло в поддержке, направленной на отдельные сырьевые товары. Там, где ППП ориентирован на конкретные виды производителей, он измеряется ОЭСР посредством учета трансферов на отдельные виды продукции, включающих всю государственную поддержку, которая может быть связана с производством конкретных сырьевых товаров.

В целом 75% общей поддержки производителей отдельных сырьевых товаров приходится на пять секторов: рис, кукурузу, говядину, свинину и молочные продукты. Абсолютные уровни поддержки, предоставляемые производителям отдельных сырьевых товаров, были все время относительно равными, и лишь начиная с середины 2000-х гг. они увеличились для риса, пшеницы и свинины (Рисунки 2 и 3). Поддержка производителей пшеницы и птицы также весьма значительна, но она все время колебалась, тогда как поддержка производителей риса особенно высока. Однако доля поддержки отдельных производителей сырьевых товаров в валовом доходе сельского хозяйства упала с 39% в 1986 г. до 20% в 2015 году. Частично это было обусловлено ростом мировых цен и снижением уровня поддержки рыночных цен. Тем не менее уровень поддержки в этих секторах остается высоким по сравнению со стоимостью произведенной продукции.

Поддержка производителей риса особенно высока по сравнению с поддержкой производителей других продуктов, как в абсолютном выражении, так и в виде доли доходов фермерских хозяйств.

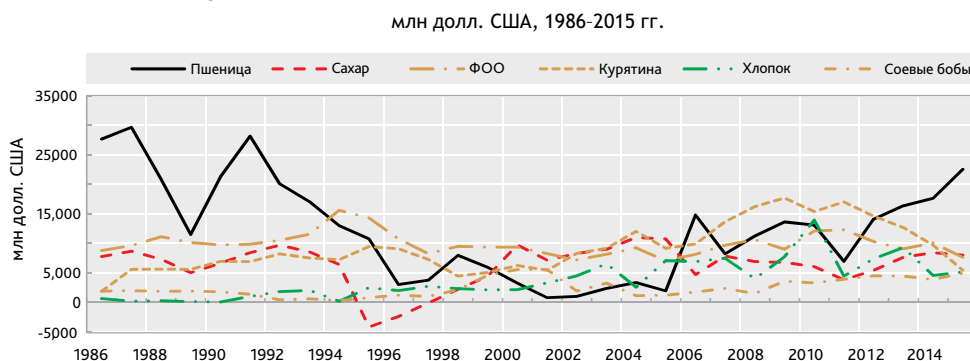
Рисунок 2: Пять основных поддерживаемых сырьевых товаров в странах, входящих в базу данных ППП ОЭСР



Примечание: реальная стоимость, рассчитанная дефлированием значений в долл. США с помощью дефлятора ВВП США.

Источник: оценка автора на основе данных ОЭСР, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* (2016)

Рисунок 3: Остальные поддерживаемые сырьевые товары в странах, входящих в базу данных ППП ОЭСР



Примечание: ФОО (фрукты, овощи и орехи) представляют собой группу комбинированной поддержки отдельных культур в рамках этой более широкой классификации.

Источник: оценка автора на основе данных ОЭСР, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* (2016)

Другие данные относительно поддержки отдельных сырьевых товаров указывают на аналогичные тенденции, дополняющие данные по ППП ОЭСР. В базе данных Номинальных ставок помощи (НСП) Всемирного банка указаны те сырьевые товары, для производства которых предоставляется государственная поддержка. Здесь используются данные о том, насколько государственная политика повысила валовую прибыль фермерам по сравнению с тем, если бы государственной поддержки не существовало. В этих же данных также отмечается снижение предоставления субсидий в увязке с изменением объема производства вплоть до скачка цен на продовольствие в 2007–2008 гг., после чего уровень поддержки начал расти.

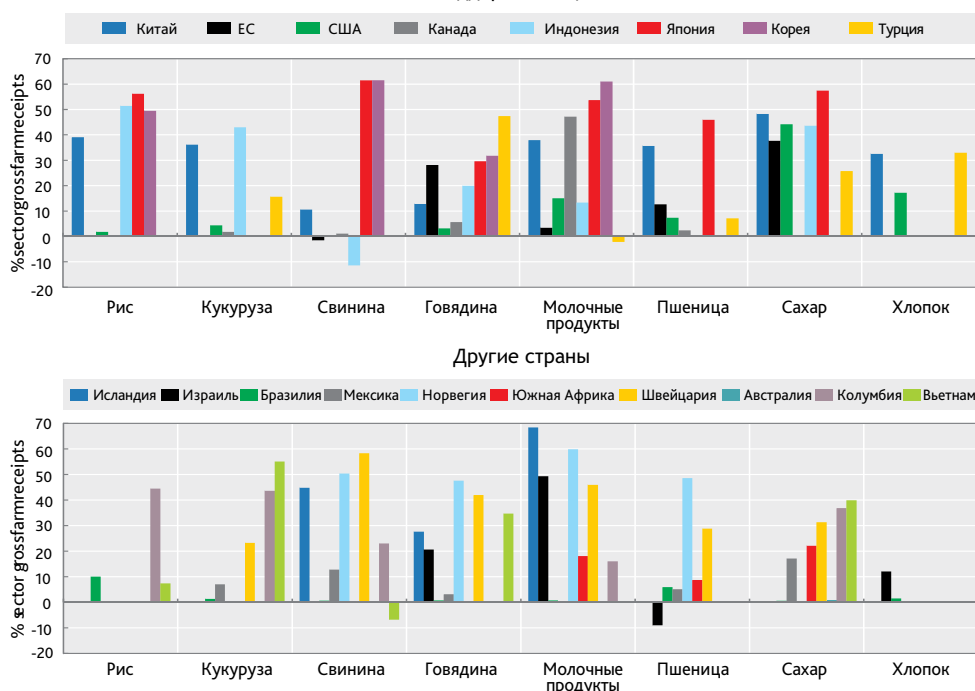
Кто что поддерживает?

В отношении ряда сырьевых товаров значительная часть абсолютной поддержки предоставляется в основных странах, производящих сельскохозяйственную продукцию и торгующих ею (Рисунок 4). На большое число стран-членов ОЭСР приходится существенная доля поддержки: в частности, США и ЕС поддерживают производителей говядины и молочных продуктов, а Япония и Корея – производителей риса. Государственная помощь в области сельского хозяйства превышает средний уровень в 20 ведущих торговых странах, а поскольку на эту группу стран приходится около 70% общего экспорта и импорта сельскохозяйственных продуктов, то влияние искажений на торговлю может быть весьма значительным (Рисунок 5).

Объем поддержки производителей пшеницы и птицы относительно высок, однако он подвергается колебаниям.

Рисунок 4: Относительная поддержка в странах по продукту

Процент валового дохода фермерских хозяйств в каждой стране в 2015 г.
Основные поддерживающие экономики

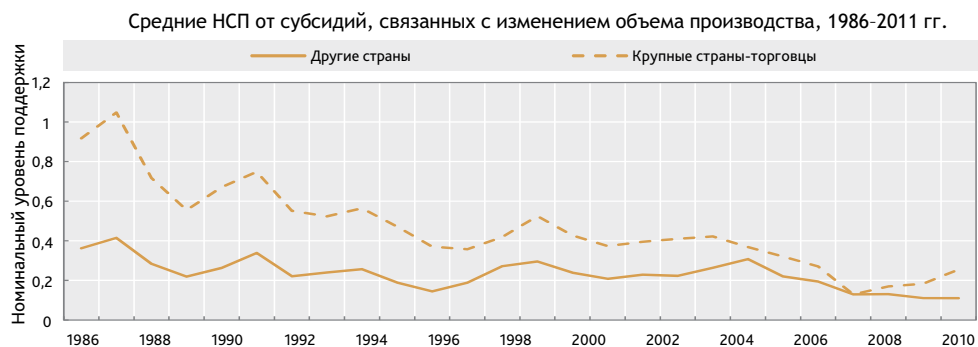


Источник: оценка автора на основе данных ОЭСР, *Agricultural Policy Monitoring and Evaluation* (2016)

Китай играет значительную роль в общем уровне поддержки, которая предоставляется производителям риса, кукурузы и свинины. Эта страна является крупнейшим в мире производителем сельскохозяйственной продукции, и даже низкий уровень поддержки большому числу производителей может приравняться к значительному абсолютному объему поддержки. Однако выбор политических инструментов также играет важную роль: относительные уровни поддержки производителей риса и кукурузы составляют около 30% валового дохода фермерских хозяйств в этих секторах.

На Рисунке 4 показано, что сахарная промышленность также извлекает выгоду из сравнительно высокого уровня относительной поддержки в ряде стран. Для сравнения: поддержка производителей хлопка осуществляется преимущественно Китаем, США и Турцией. Эти данные помогают увязать цифры с абсолютными уровнями. В частности, хоть Китай и предоставляет высокий уровень абсолютной поддержки, он не является самым высоким при рассмотрении относительных уровней. Страны-члены ОЭСР предоставляют наивысший уровень относительной поддержки нескольким сырьевым товарам.

Рисунок 5: Уровни поддержки крупных стран, торгующих агропродовольственными товарами



Источник: оценка автора на основе данных Всемирного банка, *Distortions to Agricultural Incentives* (2012); Anderson and Valenzuela, *Estimates of Distortions to Agricultural Incentives: 1955–2011* (2013); Anderson and Nelson, *Updated Database of National and Global Distortions to Agricultural Incentives: 1955–2011* (2013)

Как развивалась сельскохозяйственная поддержка?

Состав поддержки со временем изменился для пяти основных поддерживаемых сырьевых товаров (рис, кукуруза, свинина, говядина и молочные продукты), наряду с поддержкой пшеницы и сахара. Можно выделить четыре основных типа изменений (в реальном выражении):

- 1 Падение уровней поддержки как по рыночной цене, так и по другим категориям.
- 2 Повышение уровней поддержки рыночных цен, но снижение уровней другой поддержки.
- 3 Стабильная поддержка как по рыночной цене, так и по другим категориям.
- 4 Падение поддержки рыночных цен, но повышение уровней поддержки, предоставляемой по другим категориям.

Все реальные уровни поддержки для производителей говядины, молочных продуктов и пшеницы упали за последние 20 лет главным образом из-за более низких уровней поддержки рыночных цен начиная с 1990-х гг. (хотя поддержка производителей пшеницы увеличилась с 2010 г.).

Секторы производства кукурузы и свинины испытали сдвиг в сторону поддержки рыночных цен, чему способствовали изменения в политических позициях основных поддерживающих стран, в частности Китая и США. Повышенная рыночная цена на свинину обусловлена политикой в Китае, Японии и России.

Рис получил относительно стабильное сочетание поддержки рыночных цен и других видов поддержки. Однако в основных странах, использующих такие субсидии, уровень поддержки рыночных цен фактически увеличился за этот период.

С 1986 г. рыночная цена на сахар снизилась, но поддержка в других формах увеличилась. В частности, за этот период увеличилось использование платежей на переменные вложения и региональных платежей. Однако в относительном выражении эта форма поддержки незначительна по сравнению с поддержкой рыночных цен (как в случае и со всеми сырьевыми товарами).

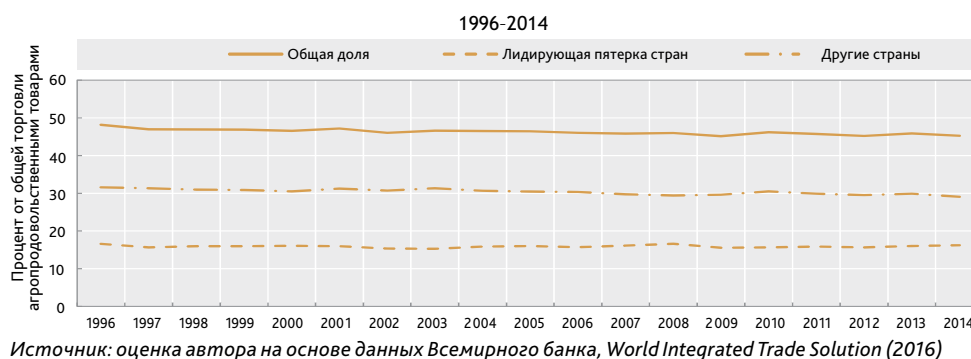
Хотя уровни поддержки, ориентированной на производителей говядины, молочных продуктов и пшеницы, падают, эти сокращения не обязательно сопровождаются фактическим падением внутренней поддержки сектора в целом. Тем не менее используемые формы платежей на общую поддержку, как правило, были менее искажающими, чем формы платежей, направленных на конкретные сырьевые продукты.

Влияет ли внутренняя поддержка на торговлю агропродовольственными товарами?

Установление связи поддерживаемых сырьевых товаров с уровнями торговли показывает, что многие из этих сырьевых товаров хорошо продаются и покупаются. На 11 ведущих поддерживаемых сырьевых товаров также приходится 50% общей торговли агропродовольственными товарами в денежном выражении, и только на пять первых из них – 15% (Рисунок 6).

В целом важность поддерживаемых сырьевых товаров в общей торговле агропродовольственными товарами свидетельствует о том, что политика внутренней поддержки, используемая рядом сельскохозяйственных стран-производителей, может оказать значительное влияние на мировую торговлю и экономический потенциал, создаваемый в результате сельскохозяйственной деятельности.

Рисунок 6: Доля поддерживаемой торговли сырьевыми товарами в общей торговле



Что могло бы произойти, если бы не стало внутренней поддержки?

Механизм влияния внутренней поддержки на торговые потоки является сложным. Поддержка капитальных вложений может снизить издержки и сделать внутреннее производство дешевле, что позволит ему вытеснить импорт. Однако вмешательство в рынок факторов производства (земля, труд и капитал) потенциально уменьшит производство в других менее защищенных видах сельскохозяйственной деятельности.

В другой ситуации поддержка может частично компенсировать последствия влияния рынка факторов производства, создаваемые преградами для доступа на рынок в других секторах сельского хозяйства. Кроме того, влияние на цены может воздействовать на другие виды сельскохозяйственной деятельности, поскольку многие виды сельскохозяйственной продукции используются в качестве ресурсов для других агропродовольственных товаров. Это влияние окажет неоднозначное воздействие на торговлю в зависимости от характера предоставляемой поддержки, ее цели и того, как страны, использующие внутреннюю поддержку, взаимодействуют с международными рынками.

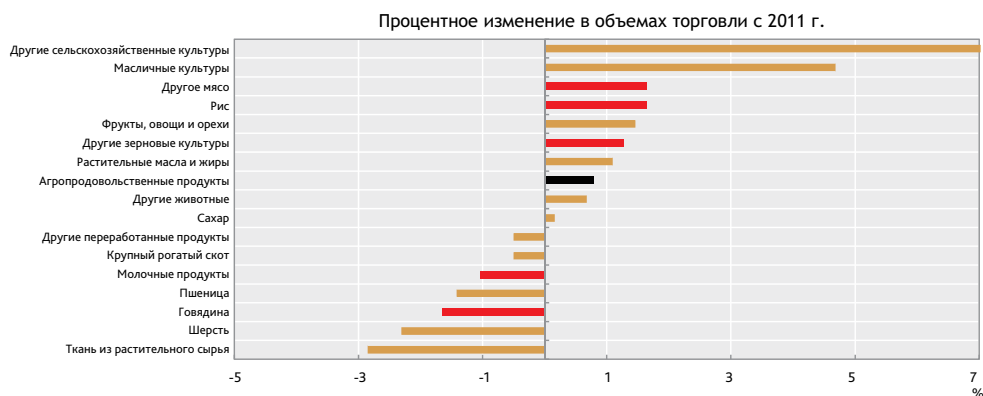
Анализ устранения внутренней поддержки свидетельствует о том, что текущая политика внутренней поддержки негативно сказывается на торговле агропродовольственными товарами (Рисунок 7). Если бы нынешняя политика внутренней поддержки была бы устранена или реструктурирована, чтобы не исказить рынок, мировая торговля всеми агропродовольственными товарами возросла бы.

Но для пяти наиболее поддерживаемых сырьевых товаров изменения в объемах торговли неоднозначны: в то время как торговля мясом будет расти в целом, торговля говядиной будет падать, а торговля свининой и мясом птицы будет расширяться. Торговля зерном (зерновые, рис и кукуруза) увеличится, а объемы торговли молочными продуктами будут падать. Рост обусловлен перераспределением производства, поскольку страны, которые не оказывали поддержки, увеличивают объемы выпуска сырьевых товаров, которые ранее поддерживались в других странах. Падение происходит, поскольку изменения относительных цен означают, что рост производства направлен на другие сырьевые товары.

Влияние устранения поддержки, связанной с факторами производства, оказывает наиболее сложное воздействие на объемы торговли. Это связано с взаимодействием между рынками факторов производства и изменениями относительной отдачи от изменения цен при устранении поддержки.

В глобальном масштабе отход от искажающих форм внутренней поддержки улучшает благосостояние (Рисунок 8). Это связано с устранением промежуточных субсидий на капитальные вложения и последующим устранением субсидий на факторные затраты.

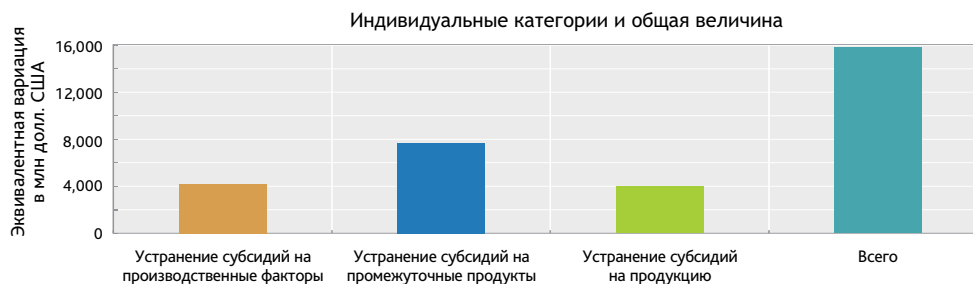
Рисунок 7: Устранение внутренней поддержки, как правило, способствует развитию торговли



Примечания: секторы, выделенные красным цветом, получают наивысшее количество трансферов на отдельные виды продукции, как указано в базе данных ППП ОЭСР. Секторы производства риса-сырца, сахарного тростника, свеклы и непастеризованного молока не рассматриваются, поскольку в них наблюдается ограниченная торговля.

Источник: оценка автора на основе данных Hertel et al., *Global Trade Analysis: Modeling and Applications, GTAP version 9.2 (1997)*

Рисунок 8: Вклад в глобальные изменения благосостояния от устранения субсидий



Источник: оценка автора на основе данных Hertel et al., *Global Trade Analysis: Modeling and Applications, GTAP version 9.2 (1997)*

Помимо влияния на торговлю и благосостояние, внутренняя поддержка также может негативно повлиять на развитие и преимущества от глобальных цепочек создания стоимости агропродовольственных товаров. Предыдущие исследования цепочек создания стоимости показали, что их развитие расширило возможности для экономической деятельности за счет нового доступа на рынки и повышения конкурентоспособности от более эффективно произведенного сырья, а также от потенциального прироста производительности, возникающего в результате внешних эффектов в цепочке создания стоимости. При увеличении экономической активности и возможного воздействия на производительность участие в цепочке создания стоимости увеличило внутренний объем начисления стоимости и создание рабочих мест.

Помимо влияния на торговлю и благосостояние, внутренняя поддержка также может негативно повлиять на развитие и преимущества от глобальных цепочек создания стоимости агропродовольственных товаров.

Устранение поддержки может иметь долгосрочные преимущества в будущем росте спроса. Увеличение спроса на такие товары, как мясо и молочные продукты (и дисбаланс между спросом и предложением), свидетельствует о том, что искажения на этих рынках, если они будут продолжаться, окажут еще большее негативное влияние на благосостояние в будущем.

Как уменьшить внутреннюю поддержку, искажающую торговлю?

Анализ внутренней поддержки показывает, что государственные субсидии на рынках факторов производства, направленные на выпуск продукции, повлияли на мировые рынки и глобальное благосостояние. Прошлые тенденции в отношении некоторых сырьевых товаров показывают, что ряд стран начал отходить от таких мер, в частности субсидий, напрямую связанных с изменением объема сельскохозяйственного производства. Решение запретить сельскохозяйственные экспортные субсидии, достигнутое на 10-й Министерской конференции ВТО в 2015 г., должно помочь уменьшить влияние таких субсидий на международные рынки, поскольку оно существенно ограничивает использование субсидий в увязке с изменением объема производства. Поэтому влияние таких субсидий ограничивается вытеснением импорта.

Стабильно низкие уровни поддержки в этих категориях свидетельствуют о том, что ужесточение контроля над ними является приоритетом для многосторонних переговоров. Даже сокращение существующих допустимых пределов использования искажающей внутренней поддержки, вероятно, будет благоприятствовать уменьшению ее возможного роста в будущем.

Инструменты внутренней поддержки должны быть способны эффективно сократить или ограничить негативные последствия рыночных сбоев и не должны превратиться в прямые субсидии, связанные с изменением объема производства.

Инструменты внутренней поддержки должны быть способны эффективно сократить или ограничить негативные последствия рыночных сбоев и в то же время не должны превратиться в прямые субсидии, связанные с изменением объема производства. В этом свете желательно сохранить некоторую гибкость мер политики. Кроме того, лица, занимающиеся разработкой политики, должны учитывать, что устранение искажений в этой области может иметь прямой распределительный эффект на домохозяйства – вопрос, который также необходимо решить.

Помимо внутренней поддержки, полученные результаты свидетельствуют о том, что инструменты политики, используемые в других секторах экономики, также имеют важное значение. Следует сосредоточить усилия и на других аспектах программы реформ, поскольку перемещение ресурсов в другие искаженные области, происходящее при сокращении внутренней поддержки, может ограничить или свести на нет некоторые преимущества.

Внутренняя поддержка и ограничение доступа на рынки совместно продолжают создавать значительные искажения на мировых рынках.

Тип предоставляемой поддержки имеет важное значение

Важно отметить, что неискажающая торговлю внутренняя поддержка, направленная на предоставление общественных благ, может улучшить благосостояние. В частности, как общие услуги по поддержке сектора, так и затраты на научно-исследовательскую деятельность оказывают положительное влияние. Кроме того, содействие сектору в смягчении последствий изменения климата и адаптации к ним будет иметь важное значение для обеспечения роста производительности и удовлетворения спроса со стороны растущего населения.

Доступ на рынки остается важнейшей составляющей

Недавний анализ ОЭСР показал, что внутренняя поддержка и ограничение доступа на рынки совместно продолжают создавать значительные искажения на мировых рынках. Результаты исследования свидетельствуют о том, что политика в отношении внутренней поддержки и доступа на рынки играет определенную роль в оказании влияния на торговлю агропродовольственными товарами и благосостояние. В частности, устранение внутренней поддержки и торговых барьеров способствует глобальному благосостоянию, производству и торговле. Более единообразные меры значительно увеличивают эти преимущества.

Вывод

Многосторонние торговые переговоры по сельскому хозяйству сложны. После начала Дохийского раунда переговоров в 2001 г. были достигнуты смешанные результаты. Однако недавнее соглашение 2015 г. об отмене субсидий на экспорт сельскохозяйственной продукции, а также другие меры, связанные с особыми защитными механизмами и созданием запасов продовольствия для обеспечения продовольственной безопасности, вселяют надежду на то, что в ближайшем будущем может быть достигнуто дальнейшее соглашение по вопросам внутренней поддержки и доступу на рынки.

Есть надежда, что в ближайшем будущем может быть достигнуто дальнейшее соглашение по вопросам внутренней поддержки и доступу на рынки.

Переговорщики и лица, занимающиеся разработкой политики, могут эффективно исследовать модели внутренней поддержки сельского хозяйства и их влияние на искажения на глобальных рынках для того, чтобы перейти к согласованным политическим решениям, которые эффективны в исправлении и предотвращении этих искажений.

Эта статья подготовлена на основе исследования "Domestic Support to Agriculture and Trade: Implications for Multilateral Reform", опубликованного Международным центром по торговле и устойчивому развитию в марте 2017 года.

-
- ❶ ОЭСР определяет поддержку рыночной цены как «показатель годовой денежной величины валовых трансфертов от потребителей и налогоплательщиков сельскохозяйственным производителям, возникающий в связи с политическими мерами, создающими разрыв между внутренними ценами производителей и справочными ценами на определенный сельскохозяйственный сырьевой товар, измеряемый на уровне фермерского хозяйства».
 - ❷ Рассматриваемые страны: Бразилия, Китай, Колумбия, Индонезия, Казахстан, Российская Федерация, ЮАР, Украина и Вьетнам (Индия не включена).
 - ❸ ОЭСР определяет несвязанные платежи как «выплачиваемые правомочным получателям бюджетные платежи, которые не связаны с текущим производством конкретных сырьевых товаров или поголовья скота либо с использованием конкретных факторов производства».



Джаред Гринвилль
Старший аналитик по
сельскому хозяйству,
Директорат по вопросам
сельского хозяйства и
торговли, ОЭСР

ОПЫТ СТРАН

Как аграрная реформа в Китае могла бы повлиять на торговлю зерновыми и хлопком?

Вушенг Ю

В последние годы правительство Китая начало проводить реформы в области продовольственной и сельскохозяйственной политики страны, в том числе в отношении хлопка, рапса и кукурузы. В этой статье рассматриваются последствия реформ на цены, производство и торговлю этими товарами на внутреннем и международных рынках.

Усилия Китая, направленные на достижение самодостаточности в производстве зерновых и других важных сельскохозяйственных продуктов, позволили достичь постоянного роста объемов национального сельскохозяйственного производства. Однако недавнее увеличение внутреннего выпуска продукции характеризовалось более высокой себестоимостью и ценами по сравнению с ценами на мировом рынке, что привело к (продолжающемуся) увеличению импорта и внутренних запасов основных сельскохозяйственных продуктов, связанному со значительными затратами на хранение.

Существование большого объема сельскохозяйственного производства, высокого импорта и больших внутренних запасов, называемое среди знатоков китайской сельскохозяйственной политики феноменом «тройственного роста», представляет собой огромную проблему. Этот вопрос предстоит решить китайским политикам не только из-за стремительно растущих расходов, связанных с этим феноменом, но и в связи с необходимостью выполнения страной обязательств ВТО по внутренней поддержке сельского хозяйства. Более того, растущая необходимость импортировать больше продовольственного зерна не согласуется с давней целью достижения высоких уровней самодостаточности.

Реагируя на эту беспрецедентную ситуацию, центральное правительство Китая объявило, что аграрная политика страны будет модернизирована и начнет постепенно двигаться в сторону рыночных принципов и более дифференцированной политики в отношении различных товаров. Будут поддерживаться и «совершенствоваться» минимальные закупочные цены на рис и пшеницу. В отношении хлопка (главным образом в Синьцзян-Уйгурском автономном районе) и сои в Северо-Восточном Китае будет продолжаться внедрение новой системы плановых цен, чтобы гарантировать фермерам компенсационные платежи при падении рыночных цен ниже заявленной плановой цены.

Такой шаг заменит программу правительственных закупок и накопления запасов, обеспечивающую создание крупных запасов продовольствия. Для кукурузы политика закупок и накопления запасов также была формально отменена и заменена рыночным ценообразованием и субсидиями для производителей, последние из которых должны быть формально отделены от формирования цен на кукурузу. Для всех пяти продуктов, рассмотренных в этой статье, центральное правительство Китая объявило, что размер государственных резервов должен быть определен «научно», а механизмы наращивания запасов и выпуска должны быть «усовершенствованы».

Независимо от того, смогут ли эти реформы в сфере сельскохозяйственной политики смягчить симптомы феномена «тройственного роста», они имеют огромное значение не только для китайского сельского хозяйства и связанных с ним отраслей (например, производителей и переработчиков сырья), но и для глобальных сельскохозяйственных рынков и торговли.

Проведенное исследование, построенное на детальном анализе данных и описании последних изменений в политике и, по возможности, основанное на недавней литературе, должно быть полезным для соответствующей аудитории, в том числе лиц, занимающихся разработкой политики. Результаты исследования позволяют понять торговые и рыночные последствия недавних изменений и будущих направлений политики Китая в отношении политических целей продовольственной безопасности и устойчивого развития.

Поэтому целью этой статьи является первоначальный анализ вышеупомянутых политических изменений в Китае с особым вниманием на вероятные последствия его недавних политических реформ для производства, внутренних запасов и торговли зерном (рисом, пшеницей, кукурузой и соей) и хлопком, а также на потенциальные последствия дальнейших вариантов политики, влияющих на рынки этих продуктов.

Что касается риса и пшеницы, поддержание или эффективное снижение минимальных цен (как основного инструмента политики, недавно используемого Китаем) поможет ограничить растущую рыночную цену для этих двух продуктов. Кроме того, если новая стратегия, представленная в Политическом документе №1 2016 г., касающаяся «использования внутренних и международных ресурсов и внутренних и международных рынков», охватывает эти два продукта, тогда можно ожидать более открытого отношения к их импорту, что может привести к полному использованию квот на импорт риса и пшеницы.

Возможно также, что Китай может временно вывести незначительные производительные земли из активного производства с помощью новых планов управления земельными ресурсами. И наконец, недавняя консолидация различных прямых платежей в единые сельскохозяйственные субсидии, по-видимому, еще больше отделяет эти платежи от фактических решений о производстве и использовании средств и может уменьшить их искажающие эффекты. Отделение этих платежей от различных факторов производства может стать сигналом для ограничения будущего роста этих платежей в условиях увеличения цен на сырьевые товары.

В случае хлопка и сои наиболее заметным изменением является внедрение системы плановых цен. Это изменение более важно для хлопка, чем для сои, поскольку для него симптом «тройственного роста» наиболее важен. С применением плановой цены, установленной на более низком уровне, и с отменой накопления запасов становится понятно, что система плановых цен для хлопка подразумевает меньшие государственные расходы на поддержку производства в дополнение к экономии от отсутствия необходимости наращивать уже имеющуюся значительную долю запасов.

Тем не менее, система плановых цен – как инструмент вмешательства на основе цены – по-прежнему будет подвергать правительство Китая неопределенным компенсационным расходам, связанным с колебаниями цен. В частности, относительное снижение цены на мировом рынке приведет к увеличению компенсационных расходов в рамках системы плановых цен. Для того чтобы избежать этого, может потребоваться координация торговой политики в виде увеличения ставки скользящего тарифа или ужесточения дополнительной квоты.

С другой стороны, растущая мировая рыночная цена, которая в то же время полезна для контроля компенсационных расходов, может стать аналогичной проблемой из-за необходимости контролировать влияние на текстильную и швейную промышленность Китая. В этом случае могут потребоваться сокращения скользящего тарифа на хлопок или эффективного расширения квоты на него. Конечно, корректировка самой плановой цены может стать альтернативным решением этого вопроса, хотя для этого потребуются предварительное объявление в целях поддержания доверия к самой системе.

Экспериментальная система плановых цен для сои, по-видимому, обладает большей определенностью в отношении государственных бюджетных соображений и конъюнктуры рынка. Ожидается, что система плановых цен не приведет к резкому изменению конъюнктуры рынка.

Среди четырех основных зерновых, кукуруза, пожалуй, является той культурой, в отношении которой политика в настоящее время подвергается самой крупной

Внутреннее производство сои относительно невелико по сравнению с внутренним потреблением, а тарифные барьеры в отношении импорта практически отсутствуют.



Вушенг Ю
Доцент Департамента
продовольственной и
ресурсной экономики
Копенгагенского университета

корректировке, поскольку она переходит на «рыночные закупки» и прямые субсидии для производителей. В то время как точные детали новой системы еще не объявлены, очевидно, что основным вопросом является использование огромного запаса (предположительно до 250 млн т) и постоянно растущей площади посадки.

В краткосрочной перспективе такая корректировка не обязательно приведет к увеличению импорта в Китай, поскольку ожидается, что первоначальные расходы на субсидии для производителей будут достаточно значительными, чтобы смягчить потрясения для производителей и внутреннего рынка. Ожидается, что в долгосрочной перспективе будут сокращены объемы производства и посадки. После этих внутренних корректировок и возврата запасов кукурузы на более низкие и стабильные уровни возможно, что Китай начнет импортировать большие объемы.

Отход от дорогостоящих инструментов политики – это очень позитивный шаг в сторону сокращения растущих государственных запасов и контроля над расширением дорогостоящего внутреннего производства, что также будет полезно с точки зрения устойчивого развития в сельском хозяйстве. Независимо от того, приведут ли эти изменения к немедленному росту импорта, ожидается, что они приведут к более низкому уровню поддержки рыночных цен, что улучшит положение Китая в связи с его обязательствами в ВТО в сфере внутренней поддержки сельского хозяйства.

С другой стороны, действительно ли Китай целиком придерживается недавно объявленной стратегии «опоры как на внутренние, так и на международные рынки и ресурсы» для обеспечения безопасности зерновых культур, еще предстоит увидеть, поскольку отделение ценообразования от роли новых политических инструментов перераспределения доходов/субсидий остается неполным.

Консолидированные прямые внутренние субсидии могут стать еще одним важным позитивным шагом в реформировании политики в области сельского хозяйства Китая, если такие платежи будут полностью отсоединены от рассмотрения изменения цен на сырьевые товары, а также если они будут предоставляться на единицу земли и станут едиными для китайских регионов и разных товаров. В этом случае эти прямые платежи будут иметь минимальное искажающее влияние на производство и торговлю, тем самым улучшив положение Китая в соответствии с его обязательствами в ВТО в области внутренней поддержки сельского хозяйства.

В долгосрочной перспективе, при условии постоянного увеличения издержек (особенно затрат на рабочую силу) в китайском сельском хозяйстве, подразумеваемые дальнейшие снижения сравнительных преимуществ в сельском хозяйстве, особенно в отношении таких продуктов, как зерно, позволяют говорить об устойчивом фундаментальном конфликте. Это конфликт между, с одной стороны, стремлением к высоким коэффициентам самообеспечения зерновыми культурами и другими важными сельскохозяйственными товарами и, с другой стороны, ограничениями государственной помощи сельскому хозяйству, наложенными фискальными органами Китая и его обязательствами в ВТО.

Прямое вмешательство государства с использованием инструментов рыночных цен и накопления запасов в последние годы оказалось дорогостоящим и неэффективным, а также вызвало жалобы торговых партнеров Китая о превышении им согласованных в рамках ВТО лимитов поддержки. Ввиду этого долгосрочного фактора недавние политические реформы следует рассматривать как промежуточные шаги для смягчения насущных проблем, тогда как долгосрочные решения в связи с устойчивым развитием потребуют дальнейших реформ аграрной политики, таких как преобразование текущей поддержки рыночных цен в реальное перераспределение доходов.

Эта статья подготовлена на основе исследования "How China's Farm Policy Reforms Could Affect Trade and Markets: A Focus on Grains and Cotton", опубликованного МЦТУР в марте 2017 года.

ХЛОПОК

Хлопковый путь Узбекистана

Зиёда Курбанова

После распада Советского Союза, наряду с многочисленными достижениями в сфере хлопководства Узбекистан унаследовал ряд комплексных проблем. Несмотря на то что Узбекистану еще предстоит пройти долгий путь преобразования хлопковой отрасли, некоторые признаки улучшения можно наблюдать уже сегодня.

История хлопководства на территории нынешней Центральной Азии насчитывает несколько тысяч лет. Однако производство хлопка в промышленных масштабах приходится на начало XX века. Благоприятные географические и климатические особенности – жаркий и сухой климат, широкие плодородные земли, ресурсы Аральского моря наряду с вековыми навыками земледелия среди местного населения – заложили фундамент полномасштабному развитию хлопководства в регионе, и в частности в Узбекистане.

В советский период началась стремительная индустриализация и коллективизация сельского хозяйства. Основную роль в рамках программы индустриализации и коллективизации в Центральной Азии, и в частности в Узбекистане, сыграл именно хлопок. Выводились новые сорта хлопчатника, открывались заводы и фабрики по его переработке, строились ирригационные проекты для расширения посевных площадей, создавались рабочие места.

Узбекистану, как главному поставщику хлопка на советском пространстве, выделялись субсидии в виде финансовой и технической поддержки. Работники совхозов и колхозов получали различного рода премии и награды; заработной платы хватало на достойное проживание, ежегодный семейный отдых, покупку автомобиля.

Стремительное развитие инфраструктурных проектов, в частности сложных ирригационных систем, позволили превратить пустынные земли в посевные площади и увеличить урожайность. Для орошения посевов были построены Каттакурганское водохранилище (полная вместимость 0,9 км³), Большой Ферганский (350 км) и Каракумский каналы (1445 км), канал Эскианхор (184 км) и многие другие. Со сдачей в эксплуатацию Каракумского канала площадь земель для выращивания хлопка только в Узбекистане возросла с полутора миллионов гектаров в 1960 г. до двух миллионов гектаров в 1980-х годах. За этот же период объем производства хлопка-сырца почти удвоился (График 1). По своим экономическим показателям Узбекистан был безусловным лидером по производству хлопка на советском пространстве.

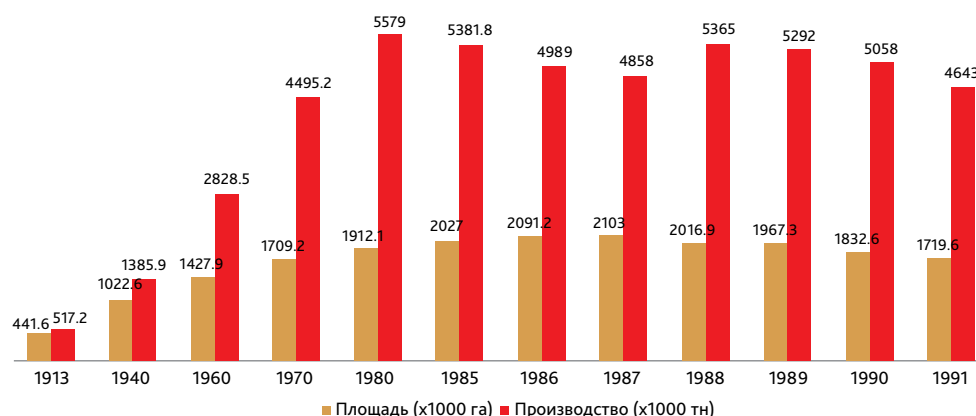
Последствия развития хлопководства

Усилия, направленные на выращивание хлопка в промышленных масштабах, несомненно сыграли большую роль в развитии сельского хозяйства Узбекистана. Однако в основе высоких показателей лежали серьезные недостатки.

Наращивание площади посевных земель и возросшая необходимость их орошения стали причиной искусственного изменения русла и стока основных водных артерий в регионе – рек Амударьи и Сырдарьи. Принято считать, что именно неэффективное и чрезмерное использование водных ресурсов для выращивания хлопка повлекли за собой высыхание Аральского моря, объем стока которого за несколько лет снизился с 47 км³/год (1966–1970 гг.) до 2 км³/год (1981–1983 гг.). На сегодняшний день общий объем не превышает 1,8 км³/год.

Ухудшение структуры почвы вследствие интенсивного применения агрохимикатов для стимуляции роста хлопчатника является сопутствующим фактором

График 1. Развитие хлопкового сектора в Узбекистане (1913–1991)



Источник: график подготовлен автором на основе данных, приведенных в статье Raphaël Jozan et al., "The 'Uzbek Agrarian Model' in Transition: Inertia, Dynamics and Unsustainability," ed. Deniz Kandiyoti (The Cotton Sector in Central Asia: Economic Policy and Development Challenges, University of London: The School of Oriental and African Studies, 2007), 56.

экологической деградации в районе Аральского моря. В настоящее время более 50% орошаемой земли в Узбекистане подвержены высокой засоленности, местами встречается вторичная засоленность. Для Узбекистана, чья основная экономическая деятельность приходится на сельское хозяйство, ухудшение качества почвы является серьезной проблемой.

Помимо этого существует мнение, что в связи с ухудшением экологической ситуации в районе Аральского моря возросло число таких заболеваний, как анемия, болезни дыхательных путей, мочекаменная болезнь, а также увеличились случаи детской смертности.

В советский период экономика Узбекистана основывалась преимущественно на хлопковой отрасли, вследствие чего терпела колоссальные убытки. Поскольку степень загруженности перерабатывающих мощностей не позволяла справляться с динамикой производства, значительная доля сырья экспортировалась по заниженным ценам в другие республики союза для дальнейшей переработки и, как следствие, полученная добавленная стоимость оставалась за пределами Узбекистана. Из-за нехватки мощностей легкой промышленности большая часть текстильной продукции для внутреннего потребления импортировалась извне.

О том, что экономика теряла большую прибыль, говорил первый президент независимого Узбекистана Ислам Каримов: «Нам достается 84% трудоемкости от выращивания хлопка и лишь 16% дохода от его первичной переработки. У других республик, его получающих, обратная пропорция: готовая рубашка, сотканная и сшитая, скажем, в России, приносит колоссальную прибыль». Хотя с обретением независимости реформы хлопкового сектора стали казаться возможными, процесс преобразования, с учетом столь богатого наследия, является непростым.

Реформы отрасли

После распада Советского Союза, наряду с многочисленными достижениями в сфере хлопководства Узбекистан унаследовал ряд комплексных проблем, поиск решения которых потребует немало времени и усилий. Несмотря на то что Узбекистану еще предстоит пройти долгий путь преобразования хлопковой отрасли, некоторые признаки улучшения можно наблюдать уже сегодня.

О важности реформирования сельскохозяйственного сектора, в особенности необходимости диверсификации производства, нынешний Президент Узбекистана Шавкат Мирзиёев отмечал еще будучи премьер-министром. «За счет создания новых производств и увеличения мощностей по переработке хлопка-волокна правительство будет продолжать политику снижения экспорта», – заявлял он.

18 тыс. гектаров

Столько хлопковых полей Узбекистан планирует освободить в 2017 – 2020 гг., чтобы выращивать менее трудоемкие и более производительные сельскохозяйственные культуры, овощи и фрукты, а также создать условия для переработки и хранения сельхозпродукции.



Если в 1970–1990 гг. ежегодный объем производства хлопка-сырца в среднем составлял 5 млн т, то, по различным данным, в настоящее время Узбекистан производит примерно 3 млн т хлопка-сырца и примерно 1 млн т хлопка-волокна. Однако, несмотря на постепенный спад производства, Узбекистан и сегодня остается одним из крупнейших производителей хлопка на мировом рынке. Республика занимает шестое место в мировом производстве и пятое место по мировому экспорту хлопка-волокна. В последние два года Узбекистан стабильно сохраняет свою 7-процентную долю на мировом рынке хлопка-волокна, ежегодно экспортируя примерно 50% произведенного хлопка-волокна.

Тем не менее, Мирзиёев продолжил начатые Каримовым реформы и предложил программу, которая предусматривает постепенное сокращение посевов хлопчатника в пользу других сельскохозяйственных культур. В рамках данной программы в 2017–2020 гг. планируется освободить 18 тыс. гектаров хлопковых полей под выращивание менее трудоемких и более производительных сельскохозяйственных культур, овощей и фруктов, а также под создание условий для переработки и хранения сельхозпродукции. Более того, сокращение хлопковых посевов и увеличение площадей под другие культуры позволит Узбекистану не только осваивать новые внешние рынки, но и на примере зерна самообеспечивать себя продовольствием.

Необходимо отметить, что помимо сугубо экономических причин реформирования хлопковой отрасли есть и другие, не менее важные. Среди основных причин следует выделить острую нехватку воды, которая в советское время обеспечивалась благодаря централизованной системе орошения. Другая проблема – площади, на которых десятилетиями выращивался хлопок, пришли в негодность. Следовательно, выращивание новых культур на традиционно хлопковых площадях также приносит изменения в ротацию хлопка с кормовыми культурами на ротацию хлопка с другими культурами, тем самым создавая благоприятные предпосылки для улучшения качества почвы.

Однако настоящим прорывом проводимых реформ можно назвать постановление Президента Узбекистана от 21 июня 2017 г. «О мерах по дальнейшей поддержке отечественных организаций-экспортеров и совершенствованию внешнеэкономической деятельности». Данная инициатива направлена на стимулирование экспортных поставок, улучшение конкурентоспособности и финансовой устойчивости организаций-экспортеров, улучшение деловой среды и снятие бюрократических барьеров для ведения бизнеса. В связи с этим

это постановление можно смело охарактеризовать как попытку руководства страны провести демонополизацию и либерализацию внешнеэкономической деятельности.

Нельзя не отметить роль и значение текстильной промышленности в экономике Узбекистана. Широкий ассортимент, высокое качество и привлекательная цена текстильной продукции позволили Узбекистану занять достойное место на международном рынке. Так, в течение 2015 г. было произведено более 100 видов новой текстильной продукции. По состоянию на 2016 г. годовой прирост производства текстильных изделий составил примерно 25%. Более того, в соответствии с международными параметрами качества, примерно 86% узбекского хлопка-волокна можно отнести к волокну с высокой прочностью. На развитие текстильной промышленности, как одной из динамично-развивающихся отраслей экономики, направлены крупные вложения, в том числе иностранные инвестиции. За годы независимости в модернизацию отрасли было вложено свыше 2 млрд долл. США. В рамках модернизации предусмотрено наращивание объемов внутренней переработки хлопка-волокна с 44% в 2015 г. до 70% к 2020 г., и соответствующее увеличение текстильной продукции на экспорт с 800 млн до 1,5 млрд долл. США.

Пытаясь укрепить свои позиции на мировом рынке хлопка, Узбекистан стремится улучшить качественные показатели процесса производства в том числе путем повышения научно-исследовательского потенциала в сфере разработки и внедрения высших сортов, его калибровке и тестировании. Модернизация предприятий позволяет сократить расходы на топливо и повысить производительность в несколько раз. Одним из наиболее важных показателей эффективности в данном направлении является существенное снижение энергоемкости производства на 18-20%. На хлопкоочистительных предприятиях планируется внедрить систему управления качеством ISO 9001.

Более этого, в 2017 г. начинается реализация проекта совершенствования методов устойчивого производства хлопка, которая нацелена на проектирование, тестирование и внедрение системы улучшения стандартов выращивания. В рамках проекта также предусматривается улучшение практики трудовых отношений в процессе сбора урожая. Недопустимость использования детского и принудительного труда в ходе хлопковых кампаний обсуждается на правительственном уровне. Учитывая то, что Правительство Узбекистана многие годы подвергается критике со стороны международного сообщества в связи с применением детского и принудительного труда при сборе урожая, обсуждения на высоком уровне и принятые на себя обязательства в отношении искоренения данной проблемы можно также отнести к числу положительных тенденций.

Заключение

Хлопковая отрасль, остающаяся на протяжении долгого времени под строгим государственным контролем, сегодня находится на стадии радикальных преобразований. Дальнейшему развитию отрасли будет способствовать своевременная реализация предпринимаемых стратегических направлений. Создающиеся предпосылки для либерализации экономики и диверсификации сельского хозяйства могут коренным образом изменить хлопководство в Узбекистане. В противном случае – большая вероятность повторения краха попыток реформирования отрасли без каких-либо качественных изменений ее особенностей.



Зиёда Курбанова
Независимый обозреватель

ОПЫТ СТРАН

Замещение импорта в сельском хозяйстве России: тенденции, проблемы и перспективы

Наталья Межонова

Антироссийские санкции ряда стран стали для России стимулом к восстановлению утраченных потенциалов сельского хозяйства и обеспечению продовольственной безопасности. Автор статьи рассматривает, в частности, текущее состояние сельского хозяйства, результаты импортозамещения и динамику потребления продуктов питания.

Начиная с 2014 г. ряд стран ввели различного рода санкции в отношении Российской Федерации. В ответ Россия незамедлительно установила временные ограничения на ввоз некоторых видов сельскохозяйственной продукции из США, Канады, стран ЕС, Австралии и Королевства Норвегия.

Целью статьи является анализ развития сельского хозяйства в России в сложившихся экономических и политических условиях.

Замещение импортной продукции в Российской Федерации

Импортозамещение представляет собой тип экономической стратегии и промышленной политики государства, направленный на повышение роли внутреннего производства и защиту внутреннего потребления путем замещения импортируемых товаров отечественными. Предполагается, что результатом импортозамещения должно стать повышение конкурентоспособности отечественной продукции и освоения ее новых конкурентоспособных видов с относительно высокой добавленной стоимостью посредством технологической модернизации производства и повышения его эффективности.

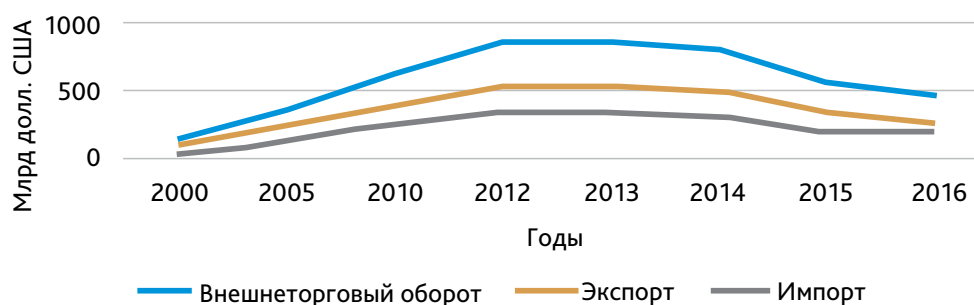
Основными целями замещения импорта являются:

1. Обеспечение национальной и государственной безопасности России. Актуальность данной задачи усиливается на фоне изменения международных политических и экономических взаимоотношений.
2. Снижение технической и технологической зависимости в тех областях производства, где наблюдается большая доля импортного оборудования, машин и техники.
3. Формирование положительной разницы между денежными поступлениями и расходами торгового баланса.
4. Создание условий для появления национальных лидеров на внешнем рынке.

Процесс замещения импортных товаров является стимулом для отечественного производства и способствует:

- росту занятости населения и, как следствие, ведет к снижению безработицы и повышению уровня жизни;
- активизации научно-технического прогресса и уровня образования;
- укреплению экономической и военной безопасности страны;
- росту спроса на товары внутреннего производства;
- развитию экономики страны, расширению производственных мощностей;
- сохранению валютной выручки внутри страны и, как следствие, росту валютных резервов и улучшению торгового баланса.[4]

Рисунок 1. Динамика внешнеторгового оборота России со странами дальнего и ближнего зарубежья



С началом запуска программы импортозамещения объемы внешнеторгового оборота сократились почти в 2 раза. Согласно данным Федеральной службы статистики России, по сравнению с 2013 г. импорт из стран дальнего зарубежья уменьшился на 124,2 млрд долл. США, из стран СНГ – на 25,7 млрд долл. США (42,1% и 55,5%, соответственно).

Современное состояние сельского хозяйства в России

Говоря о сельскохозяйственном производстве, следует отметить постепенное увеличение объемов производства основных продуктов сельского хозяйства.

Таблица 1. Производство основных продуктов сельского хозяйства в Российской Федерации (в хозяйствах всех категорий; тыс. тонн)

| Наименование продуктов | Годы | | | | | | | |
|-------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-----------------|
| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2016 в % к 2010 |
| Картофель | 21141 | 32681 | 29533 | 30199 | 31501 | 33646 | 31108 | 147,1 |
| Овощи | 12126 | 14696 | 14626 | 14689 | 15458 | 16111 | 16283 | 134,3 |
| Плоды и ягоды | 2149 | 2514 | 2664 | 2942 | 2996 | 2903 | 3311 | 154,1 |
| Скот и птица на убой (в живом весе) | 10553 | 10965 | 11621 | 12223 | 12912 | 13475 | 13970 | 132,4 |
| в том числе: | | | | | | | | |
| крупный рогатый скот | 3053 | 2888 | 2913 | 2909 | 2911 | 2876 | 2827 | 92,59 |
| свиньи | 3086 | 3198 | 3286 | 3611 | 3824 | 3975 | 4351 | 141,0 |
| птица | 3866 | 4325 | 4864 | 5141 | 5580 | 6033 | 6189 | 160,1 |
| Молоко | 31847 | 31646 | 31756 | 30529 | 30791 | 30797 | 30759 | 96,6 |

По сравнению с 2010 г. наблюдается наращивание производства, кроме производства молока и мяса крупного рогатого скота. Ослабление конкуренции привело в 2015–2016 гг. к существенному росту цен, а по молоку и молочным продуктам зависимость от импорта все еще остается достаточно высокой (1002,6 тыс. т).

В целом же российское сельское хозяйство демонстрирует стабильные темпы роста, подтверждением является богатый урожай прошлого года, насыщение внутреннего рынка российскими продуктами питания и рост экспорта сельхозпродукции (в 1,8 раза по сравнению с 2013 годом).

Таблица 2.
Производство
основных видов
импортозамещающих
пищевых продуктов
в Российской
Федерации (тыс.
тонн)

| | 2013 г. | 2014г. | 2015 г. | 2016 г. *) | 2016 г. в % к 2014 г. |
|---|---------|--------|---------|------------|--------------------------|
| Мясо крупного рогатого скота парное, остьившее, охлажденное | 199 | 183 | 203 | 213 | 116,4 |
| Мясо крупного рогатого скота подмороженное, замороженное, глубокой заморозки и размороженное | 41,6 | 41,1 | 51,7 | 50,3 | 122,4 |
| Свинина парная, остьившая, охлажденная | 1232 | 1438 | 1655 | 1875 | 130,4 |
| Свинина подмороженная, замороженная, глубокой заморозки и размороженная | 67,5 | 87,7 | 108 | 118 | 134,5 |
| Мясо и субпродукты пищевые домашней птицы | 3610 | 3979 | 4340 | 4457 | 112,0 |
| в том числе: | | | | | |
| мясо парное, остьившее, охлажденное и субпродукты пищевые домашней птицы | 2230 | 2458 | 2715 | 2857 | 116,2 |
| мясо подмороженное, замороженное, глубокой заморозки и размороженное и субпродукты пищевые домашней птицы | 1368 | 1507 | 1604 | 1575 | 104,5 |
| Изделия колбасные | 2502 | 2476 | 2445 | 2411 | 97,4 |
| Рыба живая, свежая или охлажденная | 1461 | 1167 | 1175 | 902 | 77,3 |
| Ракообразные немороженные; устрицы; водные беспозвоночные прочие, живые, свежие или охлажденные | 52,7 | 55,3 | 67,9 | 52,2 | 94,4 |
| Филе рыбное, мясо рыбы прочее, печень, икра и молоки рыбы свежие или охлажденные | 18,6 | 21,1 | 18,8 | 17,0 | 80,6 |
| Рыба (кроме сельди) мороженная, печень, икра и молоки рыбы мороженные | 2434 | 2347 | 2502 | 2558 | 109,0 |
| Филе рыбное мороженое | 108 | 110 | 123 | 143 | 130,0 |
| Сельдь всех видов обработки | 496 | 475 | 461 | 452 | 95,2 |
| в том числе мороженная | 426 | 401 | 395 | 387 | 96,5 |
| Рыба (кроме сельди) соленая | 46,1 | 39,2 | 33,0 | 30,3 | 77,3 |
| Рыба (кроме сельди) копченая | 63,7 | 61,2 | 57,2 | 50,6 | 82,7 |
| Рыба сушеная и вяленая | 17,7 | 16,9 | 16,1 | 16,8 | 99,4 |
| Изделия балычные | 4,2 | 4,0 | 3,1 | 2,9 | 72,5 |
| Морепродукты пищевые | 104 | 120 | 97,8 | 118,4 | 98,6 |
| Фрукты, ягоды и орехи сушеные | 10,1 | 12,0 | 12,2 | 11,1 | 92,5 |
| Цельномолочная продукция (в пересчете на молоко), млн тонн | 11,5 | 11,5 | 11,7 | 11,9 | 103,5 |
| Молоко жидкое обработанное | 5386 | 5348 | 5447 | 5490 | 102,7 |
| Сливки | 103 | 115 | 121 | 125 | 108,7 |
| Творог | 371 | 387 | 416 | 405 | 104,7 |
| Масло сливочное | 225 | 250 | 256 | 247 | 98,8 |
| Сыры и продукты сырные | 435 | 499 | 589 | 600 | 120,2 |
| Продукты молочные сгущенные, млн усл. банок | 860 | 833 | 828 | 847 | 101,7 |
| Продукты кисломолочные, кроме сметаны и творога | 2521 | 2520 | 2445 | 2480 | 98,4 |

Примечание: *) Предварительные данные

По прогнозам Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, продление продовольственного эмбарго до 2020 г. благоприятно отразится на аграрно-промышленном комплексе страны. Ожидается, что через 5–7 лет Россия сможет полностью заместить импортное продовольствие отечественным.¹

Наряду с увеличением объемов производства следует отметить и рост объемов потребления продуктов питания домашними хозяйствами (Таблица 3).

Таблица 3. Динамика потребления продуктов питания в домашних хозяйствах (в среднем на потребителя в год, кг)

| Наименование продуктов | 2013 г. | 2014 г. | 2015 г. | 2016 г. |
|------------------------------|---------|---------|---------|---------|
| Хлебные продукты | 96 | 95 | 95 | 99 |
| Картофель | 61 | 59 | 58 | 60 |
| Овощи и бахчевые | 97 | 98 | 99 | 105 |
| Фрукты и ягоды | 77 | 76 | 71 | 73 |
| Мясо и мясопродукты | 85 | 85 | 85 | 88 |
| Молоко и молочные продукты | 270 | 266 | 266 | 273 |
| Яйца, шт. | 217 | 216 | 218 | 229 |
| Рыба и рыбопродукты | 22 | 22 | 21 | 22 |
| Сахар и кондитерские изделия | 32 | 31 | 31 | 32 |

По сравнению с 2014 г. в 2016 г. потребление хлебных продуктов увеличилось на 4,2%, картофеля – на 1,7%, овощей – на 7,1%, мяса и мясопродуктов – на 3,5%, молока и молочных продуктов – на 2,6%, яиц – на 6%, сахара и кондитерских изделий – на 3,2%. Снижился уровень потребления фруктов и ягод на 3,9%, потребление рыбы и рыбопродуктов осталось неизменным.

Увеличение объемов сельскохозяйственного производства оказывает влияние на повышение занятости населения. В 2016 г. число занятых в сельском хозяйстве по сравнению с 2014 г. увеличилось на 39 тыс. человек, в рыболовстве и рыбноводстве – на 10 тыс. человек. Однако до сих пор кадровый вопрос остается достаточно острым, поскольку требуется долгое время для обучения и подготовки квалифицированных специалистов. Постепенное наращивание отечественного производства приведет к повышению уровня занятости и, как следствие, увеличению уровня жизни населения.

Государственная поддержка сельского хозяйства в России

В связи с развитием импортозамещения сельскохозяйственный сектор экономики нуждается в поддержке со стороны государства. В настоящее время для поддержки сельского хозяйства реализуются следующие государственные программы:


1. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 годы. Общий объем бюджетных ассигнований составляет 1,55 трлн рублей.
2. Федеральная целевая программа «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года» с общим объемом финансирования 252,6 млрд руб., в том числе: средства федерального бюджета – 139,2 млрд руб.; средства консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 74,5 млрд руб.; средства внебюджетных источников – 38,8 млрд рублей.
3. Федеральная целевая программа «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы» с общим объемом финансирования 132,2 млрд рублей.

242 млрд руб.

Такова прогнозируемая сумма государственной поддержки сельского хозяйства в России в 2017 году.

4. Государственная программа Российской Федерации «Развитие рыбохозяйственного комплекса» с общим объемом бюджетных ассигнований 87,9 млрд рублей.

С 12 по 14 сентября 2017 г. в Москве при поддержке Правительства России проходил первый национальный форум «Импортозамещение», в рамках которого обсуждались предварительные итоги политики ограничения на ввоз сельскохозяйственной продукции, а также создание благоприятной законодательной среды для импортозамещения. Ключевым вопросом для обсуждения в рамках программы форума стали формы государственной поддержки АПК на федеральном и региональном уровнях, в том числе финансово-кредитные механизмы и меры нефинансовой помощи агробизнесу.

По прогнозам, в 2017 г. сумма господдержки сельского хозяйства превысит 242 млрд руб., что на 27% выше суммы, выделенной в 2014 году. Также в рамках проведения форума было уделено внимание вопросу наращивания кадрового потенциала отрасли АПК, подготовке квалифицированных рабочих и научных кадров и повышению престижа сельскохозяйственных профессий. 

Проблемы импортозамещения

Наряду с положительными тенденциями в области наращивания объемов производства и занятости населения существуют негативные моменты.

В первую очередь, это выражается в сильной зависимости России от импортного оборудования и машин. Так, доля импорта машин, оборудования и транспортных средств увеличилась с 44,8% в 2015 г. до 47,4% в 2016 году. Доля импорта оборудования и запчастей для производства сельхозтехники составляет от 50 до 90% в зависимости от категории деталей. В тяжелом машиностроении импорт занимает до 50%, в авиастроении – 80%, в нефтегазовом секторе – 60%.

Возрождение отечественного машиностроения не является легкоразрешимой задачей. В настоящее время у России нет возможности обновить производственную инфраструктуру, кроме как покупая зарубежные средства производства.

Также осуществление многих проектов в рамках программы замещения импорта в сельскохозяйственной отрасли затрудняется из-за неблагоприятной конъюнктуры рынка, обусловленной падением покупательной способности населения (в частности, падение курса рубля привело к снижению реальных доходов на 27,5%) и ростом цен на востребованные удобрения. Благодаря не особо успешной реализации программы импортозамещения в химической отрасли стоимость аммиачной селитры в течение 2015 г. возросла на 66%.

Кроме сельскохозяйственного сектора параллельно необходимо развивать промышленную и транспортную инфраструктуру, создавать конкурентоспособные аналоги зарубежных товаров, обеспечивать отрасли квалифицированными специалистами.

Президент России в обращении к Федеральному Собранию от 3 декабря 2015 г. указал на ряд отраслей, которые нуждаются в разработке специальных программ государственной поддержки:

- строительство;
- автомобилестроение;
- легкая промышленность;
- железнодорожное машиностроение;
- электрооборудование.

В апреле 2015 г. Министерство промышленности и торговли, Министерство коммуникаций и связи, Министерство транспорта и Министерство энергетики

России разработали 19 отраслевых программ замещения импорта на ближайшее время.[1] Намечены мероприятия в определенных отраслях промышленности:

- фармацевтической промышленности;
- тяжелом машиностроении;
- программном обеспечении (софт) ЭВМ;
- самолетостроении;
- кораблестроении и т. д.[4]

Главным препятствием на пути реализации разработанных Правительством России отраслевых программ импортозамещения и увеличения ассортимента отечественной продукции являются два фактора – резкий рост цен на зарубежные комплектующие и расходные материалы и все еще высокий уровень зависимости от иностранных технологий.

Выводы

Санкционная политика ряда стран, в том числе членов ЕС, США и Канады, в отношении России привела к пересмотру и изменению приоритетов и подходов по восстановлению утраченных потенциалов продовольственного обеспечения и недопущению возникновения продовольственного кризиса, особенно в уязвимых регионах.

Введение контрсанкций и замещение импортных товаров в России стали вынужденной мерой, и многие отечественные отрасли оказались не готовы к резкому переходу из-за недостаточно развитой транспортной и производственной инфраструктуры. Особенно явно проявляется негативная ситуация в машиностроении, производстве отечественного оборудования и техники для обеспечения других отраслей.

В настоящее время в существенной поддержке нуждаются функционирующие сельскохозяйственные предприятия с точки зрения обеспечения отечественной техникой и технологиями для расширения масштабов и увеличения объемов производства продовольствия.

Государственная политика импортозамещения в России направлена на создание наиболее благоприятных условий для развития внутреннего производства, в том числе и эффективного функционирования малого бизнеса через целевые программы.

Источники:

1. Мантуров Д. В. Доклад на совещании об обеспечении реализации отраслевых программ импортозамещения, 03.04.2015 г. URL: <http://government.ru/news/17521/>
2. Межонина Н.В. Рейтинг субъектов Российской Федерации как инструмент государственной политики по обеспечению продовольственной безопасности // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2015. № 12. – С.18-23
3. Немеш Е. А. Анализ импортозамещения в России // Молодой ученый. – 2016. – №13.1. – С. 69-73.
4. Половинкин В. Н., Фомичев А. Б. Проблемы импортозамещения в отечественной экономике. Журнал «Экспертный союз» [Электронный ресурс] № 12 (42), 2014 г. URL: <http://bit.ly/2f5lfsQ>



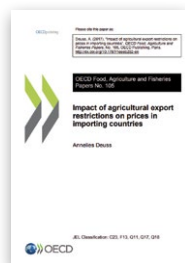
Наталья Межонина

К.э.н., старший научный сотрудник Всероссийского института аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова, Москва

① Российская газета, «Ткачев назвал сроки полного перехода России на импортозамещение», 5 июля 2017 г.

② Минсельхоз России, [пресс-релиз](#) о Форуме «Импортозамещение – 2017».

Публикации и ресурсы



Анеллис Деусс. Влияние сельскохозяйственных экспортных ограничений на цены в странах-импортерах, Рабочие материалы ОЭСР по продовольствию, сельскому хозяйству и рыболовству, Рабочий материал №105. Издание ОЭСР, Париж, 2017

Во время роста цен на сырьевые товары в 2007–2008 гг. и 2010–2011 гг. несколько стран установили временные ограничения на экспорт основных продуктов питания, пытаясь защитить отечественных потребителей от роста и нестабильности цен. Однако вводимые ограничения влияют и на торговых партнеров. В исследовании анализируется влияние экспортных ограничений на страны-партнеры, которые много импортируют из ограничивающей страны, и на страны с более низкой зависимостью. Рассматриваются четыре примера запрета экспорта: кукурузы в Аргентине, риса в Индии и Вьетнаме и пшеницы в России. Интернет: <http://bit.ly/2x9blkB>



Дж. Гринвилль, К. Кавасаки и Р. Божу. Как политика формирует глобальные цепочки создания стоимости продуктов питания и сельского хозяйства, Рабочие материалы ОЭСР по продовольствию, сельскому хозяйству и рыболовству, Рабочий материал №100. Издание ОЭСР, Париж, 2017

Глобальные цепочки создания стоимости (ГЦСС) изменили характер производства и специализации по всему миру, в том числе в сельском хозяйстве и производстве продуктов питания. В исследовании подробно рассматривается ландшафт агропродовольственных ГЦСС и исследуются факторы, влияющие на участие в таких цепочках. В своем анализе авторы использовали недавно созданную базу данных по торговле добавленной стоимостью для 20 агропродовольственных секторов. Интернет: <http://bit.ly/2hc8BhA>



ФАО, МФСР, ЮНИСЕФ, ВПП и ВОЗ. Положение дел в области продовольственной безопасности и питания в мире – 2017. Повышение устойчивости к внешним воздействиям в целях обеспечения мира и продовольственной безопасности. Рим, ФАО. 2017

После неуклонного снижения на протяжении более десяти лет глобальный голод, похоже, снова начинает расти, а многочисленные формы неполноценного питания угрожают здоровью миллионов людей. Анализ предупреждает, что рост числа конфликтов, последствия которых часто усугубляются негативными воздействиями изменения климата, является одним из основных факторов, лежащих в основе смены этой тенденции. Это угрожает сорвать выполнение международных обязательств по искоренению голода и всех форм неполноценного питания к 2030 году. Интернет: <http://www.fao.org/3/a-l7695r.pdf>



В.В. Григорук, Е.В. Климов. Развитие органического сельского хозяйства в мире и Казахстане. ФАО, 2016

В книге дается оценка современного состояния производства и рынка органической продукции в Казахстане и действующих мер по его регулированию. На основе мирового и отечественного опыта обобщена совокупность принципов, форм, методов и способов ведения органического земледелия. Впервые изучен рынок импортной и отечественной органической продукции в Казахстане, выявлены причины, сдерживающие ее производство, обоснованы предложения по переходу предприятий на органический метод сельскохозяйственного производства, разработаны рекомендации по правовому регулированию системы стандартизации, сертификации и контроля органической продукции. Интернет: <http://bit.ly/2fe5AQW>

ИЗУЧАЙТЕ МИР ТОРГОВЛИ И УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ
ВМЕСТЕ С ПУБЛИКАЦИЯМИ BRIDGES МЕЖДУНАРОДНОГО ЦЕНТРА
ПО ТОРГОВЛЕ И УСТОЙЧИВОМУ РАЗВИТИЮ

BRIDGES

Новости торговли с точки зрения устойчивого развития
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges

BIORES

Аналитика и новости о торговле и окружающей среде
Международные новости на английском языке
www.ictsd.org/news/biores

PUENTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Латинской Америки и Карибского бассейна на испанском языке
www.ictsd.org/news/puentes

PONTES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на португальском языке
www.ictsd.org/news/pontes

桥

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Международные новости на китайском языке
www.ictsd.org/news/qiao

BRIDGES AFRICA

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на английском языке
www.ictsd.org/news/bridges-africa

PASSERELLES

Аналитика и новости о торговле и устойчивом развитии
Новости стран Африки на французском языке
www.ictsd.org/news/passerelles



Международный центр по торговле и устойчивому развитию

Chemin de Balexert 7-9
1219 Geneva, Switzerland
+41-22-917-8492
www.ictsd.org

«ЭКО-СОГЛАСИЕ»

Центр по окружающей среде и устойчивому развитию

Россия, Москва, ул. Куусинена, 215
+7-926-514-3748
www.ecoaccord.org

Публикация «Мосты» выпускается
благодаря финансовой поддержке
доноров и партнеров, в том числе:

**DFID – Департамента Великобритании
по международному развитию**

**SIDA – Шведского агентства по
международному развитию**

**DGIS – Министерства иностранных
дел Нидерландов**

Министерства иностранных дел Дании

**Министерства иностранных дел и
торговли Австралии**

Редакция «Мостов» выражает
благодарность региональным партнерам.

Публикация «Мосты» лицензируется
в соответствии с лицензией Creative
Commons («Атрибуция – Некоммерческое
использование – Без производных
произведений») 4.0 Всемирная.

Редакция «Мостов» принимает
финансовые пожертвования и платную
рекламу, чтобы компенсировать расходы
по подготовке публикации. Редакция
оставляет за собой право отказа от
публикации рекламы и получения
финансовой поддержки.
Взгляды авторов статей принадлежат
авторам и не обязательно отражают
взгляды МЦТУР и «Эко-Согласия».

Цитирование «Мостов» должно
содержать полную ссылку на издание.

ISSN 1996-9236

