

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОДДЕРЖКА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫХ ТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ В ЭКОНОМИЧЕСКИ РАЗВИТЫХ СТРАНАХ: СОВРЕМЕННЫЕ ОСОБЕННОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

А.В. Чеплянский

В экономически развитых странах используется комплексная система мер по поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей прямого и косвенного воздействия на их доходы. Все трансферты как от потребителей, так и налогоплательщиков, получаемые производителями в результате государственной политики поддержки, отражает оценка поддержки производителя (Producer Support Estimate, PSE). Данный показатель в процентах от валовых доходов фермеров используется для измерения уровня поддержки. Следует отметить, что общей долгосрочной тенденцией, характерной для экономически развитых стран, является его постепенное снижение (рисунок 1). За 1995–2013 гг. доля поддержки в валовой выручке сельскохозяйственных товаропроизводителей Европейского Союза снизилась на 15,2 п. п., США – на 2,6, Канады – 7,5 Японии – 6,6 п. п.

При этом характерным является сильная степень дифференциации по данному показателю. Если в Новой Зеландии и Австралии доля поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в валовой выручке составляет менее 2 %, то в Норвегии, Швейцарии и Японии – более 50 %.

Поддержка принимает разные формы – от прямых выплат в расчете на гектар сельскохозяйственных угодий до страхования от ценовых колебаний на рынках аграрной продукции. В соответствии с методологией Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) используемые в экономически развитых странах инструменты поддержки классифицируются по 7 категориям, составляющим структуру PSE:

1. Поддержка на основе производства продукции;
2. Поддержка на основе использования ресурсов;
3. Выплаты на основе текущих показателей посевной площади

(П), поголовья скота (Пс), объема реализованной продукции (Рп), дохода (Д), с требованием производства продукции;

4. Выплаты на основе исторических П/Пс/Рп/Д с требованием производства продукции;

5. Выплаты на основе исторических П/Пс/Рп/Д без требования производства продукции;

6. Поддержка на основе критериев, не связанных с производством сельскохозяйственной продукции;

7. Прочие платежи.

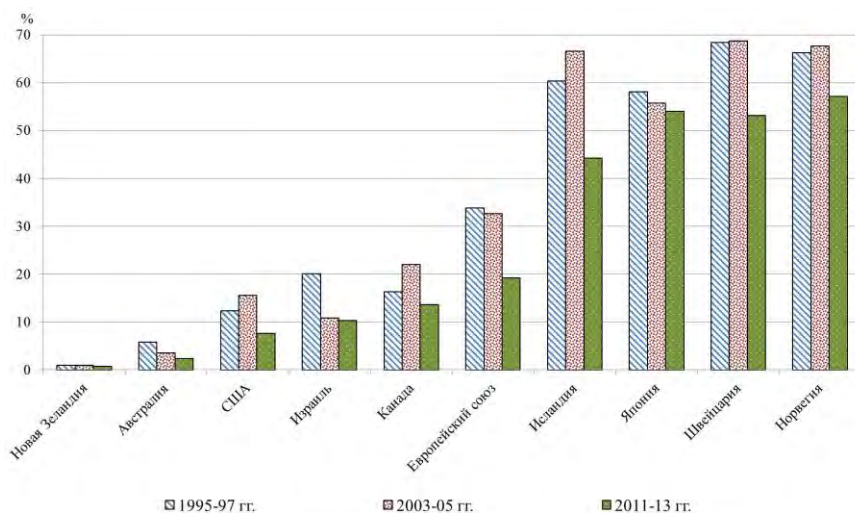


Рисунок 1 – Доля поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей в валовой выручке

Примечание – данные ОЭСР.

Поддержка на основе производства продукции. Выплаты на основе производства продукции являются преобладающим направлением поддержки в большинстве экономически развитых стран. В 2013 г. в структуре оценки поддержки производителя Японии они составляли 83,5 %, Новой Зеландии – 76,8 %, Израиля – 73,2 %. В состав данного направления входят поддержка рыночных цен и платежи, размер которых привязан к объемам произведенной продукции (например, компенсационные платежи по залоговым ценам, применяемые в США). Поддержка рыночных цен заключается в

регулировании цен на сельскохозяйственную продукцию, обеспечивая равные условия торговли для всех продавцов и покупателей на внутреннем рынке. Это проявляется как во внешнеторговом регулировании, так как и установлении цен на внутреннем рынке и осуществлении рыночных интервенций. В силу того, что меры данного направления поддержки оказывает искажающее воздействие на производство и торговлю сельскохозяйственной продукцией, в целом в экономически развитых странах происходит постепенное сокращение их использования (рис. 2).

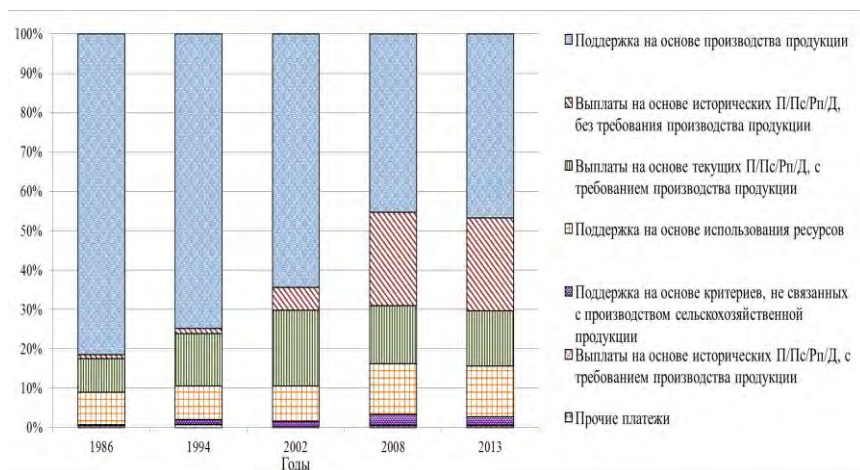


Рисунок 2 – Структура PSE в странах ОЭСР в 1986–2013 гг.
Примечание – данные ОЭСР.

Поддержка на основе использования ресурсов. Целью государственного регулирования является частичная компенсация стоимости приобретаемых фермерами производственных ресурсов. Поддержка осуществляется в виде удешевления стоимости топлива, льготирования процентных ставок по инвестиционным кредитам, выделения капитальных грантов на развитие производственной инфраструктуры, финансирования консультационных услуг, мероприятий по борьбе с сельскохозяйственными вредителями и др. В связи с тем, что фермеры получают государственную поддержку только при осуществлении определенных затрат конечным получателем выгод оказываются поставщики факторов производства. По-

этому эффективность этих платежей в поддержке доходов невысока.

Выплаты на основе текущих П/Пс/Рп/Д с требованием производства продукции. Выплаты в расчете на единицу площади посеваемой площади и голову скота осуществляются при производстве определенных видов сельскохозяйственной продукции. Часть полученных фермерами средств идет на компенсацию затрат, связанных с процессом их производства. Подобная поддержка осуществляется, например, в ЕС сектору органического земледелия. При соблюдении определенных экологических требований к производственному процессу фермеры получают платежи в расчете на один гектар сельскохозяйственных угодий. Среди них запрет на генетически модифицированные организмы, отказ от синтетических химических средств защиты сельскохозяйственных культур.

Целью выплат, основанных на объемах реализованной продукции и размере валового дохода, является компенсация возникшей отрицательной разницы между валовым доходом сельскохозяйственного товаропроизводителя (текущей выручкой от продажи) и определенным правительством минимальным его значением. Таким образом, происходит страхование фермера от возможного негативного влияния природно-климатических, рыночных или политических факторов.

Практика страхования доходов сельхозпроизводителей широко применяется в Канаде. С этой целью правительством утверждены программа страхования уровня чистого дохода (NISA), канадская программа стабилизации доходов производителей (CAIS), программа страхования сельскохозяйственных культур на случай полной или частичной гибели урожая (CIP), программа страхования произведенной товарной продукции, предназначенной для реализации на рынке (RIP) и др. Практически все сельскохозяйственные культуры подпадают под действие данных программ. Страховая сумма по договору страхования сельскохозяйственной продукции охватывает до 90 % стоимости урожая сельскохозяйственных культур (скота, птицы) на основе средних значений за последние 10–15 лет в зависимости от вида. Участие фермеров в подобных программах позволяет получить компенсацию от государства в случае наступления страхового случая, способную стабилизировать

их уровень доходов и удержать производственные ресурсы в аграрной сфере.

Выплаты на основе исторических П/Пс/Рп/Д с требованием производства продукции или без него. Правительство осуществляет платежи исходя из общего размера поддержки по действовавшим ранее программам или на основе условий выделения средств в предыдущие годы (в расчете на единицу площади сельхозугодий или поголовья животных, в зависимости от объема произведенной продукции или общего размера доходов товаропроизводителей). Данные платежи направлены на поддержку производителей определенного вида продукции на момент распределения финансовых средств. В соответствии с особенностями программ поддержки фермеры в дальнейшем либо обязаны продолжать производство этой продукции либо нет. В ЕС в 2013 г. доля выплат на основе исторических П/Пс/Рп/Д без требования производства продукции составляла 43,7 % PSE, являясь самой большой среди экономически развитых стран.

Поддержка на основе критериев, не связанных с производством сельскохозяйственной продукции. В данную категорию входят выплаты за консервацию сельскохозяйственных земель или смену сферы их применения (производство определенных видов продукции некоммерческого назначения), а также единовременные платежи фермерам по нетоварному критерию.

Как правило, данная поддержка имеет экологическую направленность. Например, в США действуют 8 программ по консервации земель, целями которых являются снижение эрозии почв, сохранение питьевой воды, мест обитания диких животных, лесов и болот, а также поддержка фермеров, чьи угодья пострадали от стихийных бедствий. В соответствии с действующей Программой консервации земель (CRP) при выведении экологически чувствительных земель из сельхозоборота государство осуществляет компенсацию потерь в размере ставки арендной платы. Участие для фермеров является добровольным и срок действия контракта, как правило, составляет 10–15 лет.

Изменение структуры поддержки товаропроизводителей, проявляющееся в снижении доли поддержки рыночных цен и выплат, основанных на объемах произведенной продукции свидетельствует о постепенном отказе от использования мер, оказывающих искажающее воздействие на производство и торговлю (см. рис. 2). Об

ослаблении аграрного протекционизма свидетельствует также снижение значений номинальных коэффициентов защиты производителей (NPC) по всем видам сельскохозяйственной продукции. В 2011–2013 гг. среднее для стран ОЭСР значение NPC составляло 1,1, что означает 10 %-е превышение внутренних цен над мировыми. Для сравнения в 1986–88 гг. ценовая разница достигала почти полутора раз.

Подобная тенденция качественного улучшения структуры поддержки достаточно ярко видна на примере Европейского союза. За 1986–2013 гг. доля поддержки на основе производства продукции в структуре PSE уменьшилась с 91,8 до 24%. Дальнейшее развитие проводимой политики поддержки будет происходить в рамках единой сельскохозяйственной политики CAP 2014–20, базирующейся на двух компонентах.

Первый направлен на поддержку аграрных рынков и доходов товаропроизводителей с финансированием из бюджета ЕС. Основная его доля приходится на единые платежи. Система их выплат способствует стимулированию устойчивого аграрного производства и снижению дифференциации в уровне поддержки вне зависимости от направления деятельности и места расположения фермеров. Производители получают прямые платежи при соблюдении ряда требований, касающихся охраны окружающей среды, безопасности продукции, благосостояния животных, диверсификации культур на пахотных землях и др. В том числе оказывается дополнительная поддержка молодым фермерам.

Второй компонент поддержки CAP 2014-20 софинансируется государствами-членами ЕС и реализуется через национальные (региональные) программы развития, которые определяют перечень мероприятий, направленных в первую очередь на повышение конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства страны, улучшение состояния окружающей среды, развитие сельских территорий, улучшение качества жизни в сельских районах и поощрение диверсификации экономической деятельности фермеров.

Общий бюджет на реализацию CAP ниже, чем в предыдущие годы и составляет 363 млрд евро (505 млрд долл. США) в ценах 2011 г. на весь период ее реализации, из которых 278 млрд евро (387 млрд долл. США) будут распределены по первому направлению поддержки, 85 млрд евро (118 млрд долл. США) – по второму.

В течение 2014–2020 гг. будет происходить постепенное сближение стран (внешняя конвергенция) и их регионов (внутренняя конвергенция) по уровню поддержки, в качестве базового ориентира которой выступает финансирование в расчете на гектар сельскохозяйственных угодий. К 2020 г. планируется обеспечить минимальный уровень поддержки для всех стран-участниц ЕС в размере 196 EUR (260 долл. США) за гектар.

Список использованных источников

1. Agricultural Policy Monitoring and Evaluation 2014: OECD Countries. – Paris: OECD Publishing, 2014. – 262 p.
2. Чеплянский, А.В. Государственная поддержка доходов сельскохозяйственных товаропроизводителей в экономически развитых странах / А.В. Чеплянский // Аграрная экономика. – 2014. – № 5. – С. 59–63.