



Станислав БУБЕН

*директор департамента
агропромышленной политики
Евразийской экономической комиссии*

УДК 631.1+339.564:63-021.66(100)

Мировой опыт поддержки производителей и экспортеров сельскохозяйственной продукции и продовольствия

Введение

В современных условиях, обусловленных усилением глобализации и регионализации мировой экономики и торговли, государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей и стимулирование национальных экспортеров является одним из важнейших факторов эффективной реализации их потенциала. Развитые страны применяют широкий ассортимент мер государственного регулирования, направленных на создание условий для эффективного производства и сбыта сельскохозяйственной продукции и продовольствия, повышения конкурентоспособности экспортируемой продукции. В связи с этим для Беларуси очень важен опыт стран по использованию современного набора инструментов и механизмов, обеспечивающих, по крайней мере, нехудшие условия для национальных товаропроизводителей и экспортеров по отношению к основным конкурентам.

Основное содержание

Несмотря на то что международные нормы все в большей степени направлены на уменьшение протекционизма в сельскохозяйственной отрасли, поддержка государства в той или иной форме является необходимым элементом агропродовольственной политики. В силу объективных причин сельскохозяйственные товаропроизводители не могут обеспечивать рентабельность, сопоставимую с предприятиями промышленности и сферы услуг. Это обусловлено особенностями сельскохозяйственного производства и условиями рыночной экономики. Поэтому данная отрасль более чем любая иная нуждается в государственном воздействии на процессы производства и сбыта продукции [1].

Кроме того, необходимость государственного регулирования сельского хозяйства в настоящее время и в ближайшей перспективе обусловлена, во-первых, тем, что эта отрасль является основным источником обеспеченности населения стран продуктами питания и достижения продовольственной безопасности, во-вторых, все большей глобализацией экономических процессов и развитием рыночных условий хозяйствования. Поэтому сельское хозяйство, как ни одна другая отрасль, является объектом государственной протекционистской политики.

В зависимости от конкретных условий страны имеют самые разные цели и задачи оказания государственной поддержки сельскому хозяйству. Например страны с индустриальной эко-

номикой, достигшие высоких доходов и уровня жизни, стремятся таким образом поддержать сравнительную эффективность и конкурентоспособность национальных продовольственных товаров, необходимую динамику технологической модернизации производства, устойчивость развития сельских территорий, то есть решить задачи, которые рыночное саморегулирование не может обеспечить с требуемой результативностью. Страны с трансформационной экономикой ставят задачи реструктуризации и ускоренной модернизации производства для адаптации к требованиям мирового рынка, а также обеспечения экономической доступности продовольствия населению [3].

Например в Европейском Союзе на реализацию Единой аграрной политики ежегодно расходуется более 40% бюджета ЕС, в то время как вклад сельского хозяйства в ВВП составляет только 2%. В дополнение к этому финансирование сельского хозяйства стран ЕС осуществляется и за счет средств национальных бюджетов – до 10 млрд EUR в год. В среднем уровень поддержки производителей сельскохозяйственной продукции в 2013 г. составил около 413 USD на 1 га сельскохозяйственных угодий. В некоторых странах этот показатель значительно превышает средний уровень: в Финляндии он равен 1203,1 USD, Бельгии – 748,5 USD, Австрии – 723,3 USD, Нидерландах – около 690 USD (см. табл. 1).

Таблица 1. Государственная поддержка сельского хозяйства в странах Европейского Союза, 2013 г.

Страны и объединения	Субсидирование на 1 га сельхозугодий, USD	Соотношение размера субсидирования и стоимости произведенной валовой продукции, %
Австрия	723,3	22,4
Бельгия	748,5	9,3
Болгария	179,4	14,4
Великобритания	280,1	12,5
Венгрия	434,9	21,3
Германия	565,7	13,2
Дания	494,7	9,2
Италия	548,0	11,4
Ирландия	458,2	25,6
Латвия	197,4	21,3
Литва	174,8	14,0
Нидерланды	689,7	3,8
Польша	254,9	12,6
Румыния	162,1	11,5
Чехия	436,8	24,7
Финляндия	1203,1	45,8
Франция	431,2	12,4
Швеция	444,6	18,1
EU-27	412,8	13,8

Примечание. Составлена автором на основании источника [4].

В настоящее время в рамках Единой сельскохозяйственной политики можно выделить 3 основные группы направлений финансовой поддержки товаропроизводителей:

усиление конкурентоспособности сельского и лесного хозяйства;

содействие в управлении территорией и защита окружающей среды;

улучшение качества жизни и содействие диверсификации сельской экономики.

В структуре расходов на выплаты прямых пособий сельскохозяйственным товаропроизводителям расходуется около 65%, сельское

развитие – 25% и более 7% – на продвижение продукции на внешние рынки.

Основным источником выделения финансовых средств для реализации Единой сельскохозяйственной политики выступает специально созданный фонд развития сельских территорий, средства которого распределяются между странами Евросоюза.

В свою очередь, фермеры, принимая поддержку, берут на себя обязанность соблюдать следующие условия:

производимая продукция должна быть направлена на удовлетворение требований рынка;

выполнение экологических условий и агрономических требований ведения хозяйства;

содействие реформированию аграрного сектора Европейского Союза.

В случае несоблюдения правил размер выплаты субсидий в предстоящем году может быть сокращен или они полностью отменяются. Для этого в каждом государстве Евросоюза в добровольном порядке создаются наблюдательные советы или комиссии, которые на регулярной основе проводят контроль за деятельностью сельхозпроизводителей (ежегодно ими проверяется около 3% хозяйств ЕС). Штрафные санкции могут аккумулироваться.

Кроме того, помимо непосредственно бюджетного ассигнования в сельскохозяйственное производство к мерам поддержки аграрной отрасли относится так называемая поддержка рыночных цен, определяемая исходя из разницы между ценами производителя и рыночными ценами (справочными) на производимую продукцию. В развитых странах удельный вес такого рода поддержки достигает 90%, как, например, в Швейцарии и Новой Зеландии (см. рис. 1).

Сопоставление систем и объемов внутренней поддержки в различных государствах показывает, что уровень поддержки в развитых странах ЕС, США, Японии в несколько раз превышает финансирование аграрного сектора в развивающихся государствах: субсидирование Европейского Союза в 60 раз больше, чем соответствующие показатели в Бразилии, Аргентине. В результате цены на сельскохозяйственную продукцию в ЕС, а также США и Японии значительно ниже, конкурентоспособны по сравнению с товарами из развивающихся государств несмотря на существенные различия в условиях производства.

Кроме того, важно учитывать и конкуренцию на рынках третьих стран, куда поступает субсидируемая продукция экономически развитых государств. Очевидно, что субсидии последних являются препятствием для торговли товарами, произведенными в других странах, в том числе в государствах – членах Евразийского экономического союза.

Международным сообществом накоплен значительный опыт реализации программ и мер поддержки сельскохозяйственного экспорта в условиях членства во Всемирной торговой организации. Ведущие страны-экспортеры (США, Канада, Европейский Союз) имеют в своем арсенале программы и институциональную инфраструктуру поддержки сельскохозяйственного экспорта, действующие на протяжении десятилетий и доказавшие свою эффективность. Экспорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия занимает значимое место в общей структуре мировой торговли: в 2014 г. мировой экспорт сельскохозяйственного сырья и продовольствия достиг 1,7 трлн USD, что составило порядка 9% объема всей мировой торговли. Следует отметить, что в товарной структуре мирового экспорта продовольствия наблюдается рост доли продукции с более высоким технологическим уровнем.

Все это и побуждает экономически развитые страны уделять особое внимание государственной поддержке экспортируемой сельскохозяйственной продукции.

В нормативной документации Всемирной торговой организации выделяются 3 базовые формы поддержки экспорта продукции:

экспортные субсидии (регламентируются Статьей XVI Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 года (ГАТТ-1994), Соглашением о субсидиях и компенсационных

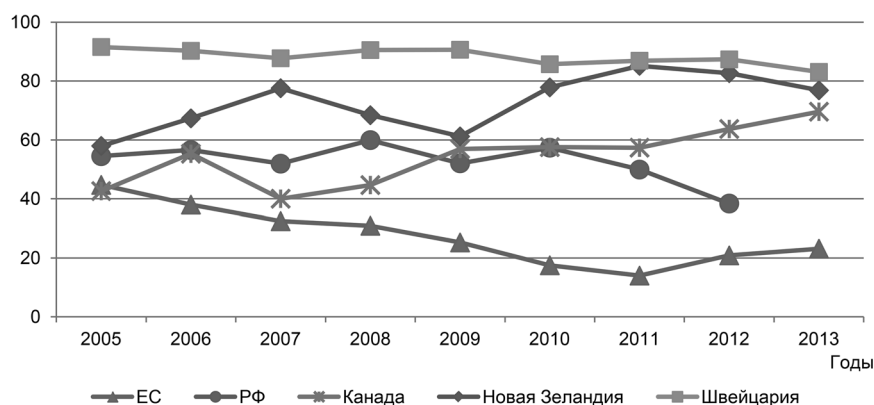


Рис. 1. Удельный вес поддержки рыночных цен в поддержке производителей сельскохозяйственной продукции в отдельных странах, % (составлен автором на основании источника [5])



Рис. 2. Формы поддержки экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия, устанавливаемые в рамках ВТО (составлен автором на основании источника [2])

мерах, Соглашением о сельском хозяйстве, Модальностями по сельскому хозяйству, подготовленными в рамках Четвертой министерской конференции ВТО);

деятельность государственных торговых предприятий (регламентируется Статьей XVII Генерального соглашения по тарифам и торговле 1994 года (ГАТТ-1994), Модальностями по сельскому хозяйству, подготовленными в рамках Четвертой министерской конференции ВТО);

экспортное кредитование, гарантирование по экспортным кредитам, программы страхования (рассматривается в Модальностях по сельскому хозяйству, подготовленных в рамках Четвертой министерской конференции ВТО, см. рис. 2).

Еще одной мерой, косвенно направленной на развитие экспорта продукции сельского хозяйства, является международная продовольственная помощь (МПП). Несмотря на то что МПП оказывается с гуманитарными целями, тем не менее она способствует продвижению продукции сельского хозяйства на зарубежные рынки.

В большинстве своем в состав средств финансовой поддержки экспорта, как правило, включаются:

прямое экспортное кредитование (принимаящее различные формы);

выдача гарантий по выплате экспортных кредитов (банковские гарантии) и страховых полисов, покрывающих риски неоплаты со стороны зарубежного должника;

бонификация процентов частных банков по экспортным кредитам;

прямое финансирование экспортера.

Анализ структуры средств долгосрочной финансовой поддержки экспорта показывает, что наибольший удельный вес и наиболее высокие темпы роста относятся к статье «кредитные гарантии», то есть к платежным гарантиям государственных организаций или частных компаний по предоставленному кредиту.

В таблице 2 приведены меры финансовой поддержки экспорта, используемые в таких странах, как Соединенные Штаты Америки, Германия, Франция, Великобритания, Италия и Нидерланды.

Таблица 2. Основные меры финансовой поддержки экспорта, используемые экономически развитыми странами

Страна	Виды гарантий, используемые в ведущих государствах – членах ОЭСР				Поддержка экспортных кредитов	
	страхование экспортных кредитов	предоставление гарантий по экспортным кредитам	страхование инвестиций за рубежом	прочие	прямые экспортные кредиты	субсидирование процентов по экспортным кредитам
США	+	+			+	
Франция	+	+	+	+		
Германия	+	+	+	+	+	+
Италия	+	+	+	+		+
Нидерланды	+	+	+	+		+
Великобритания	+	+	+	+		+

Примечание. Составлена автором на основании собственных исследований.

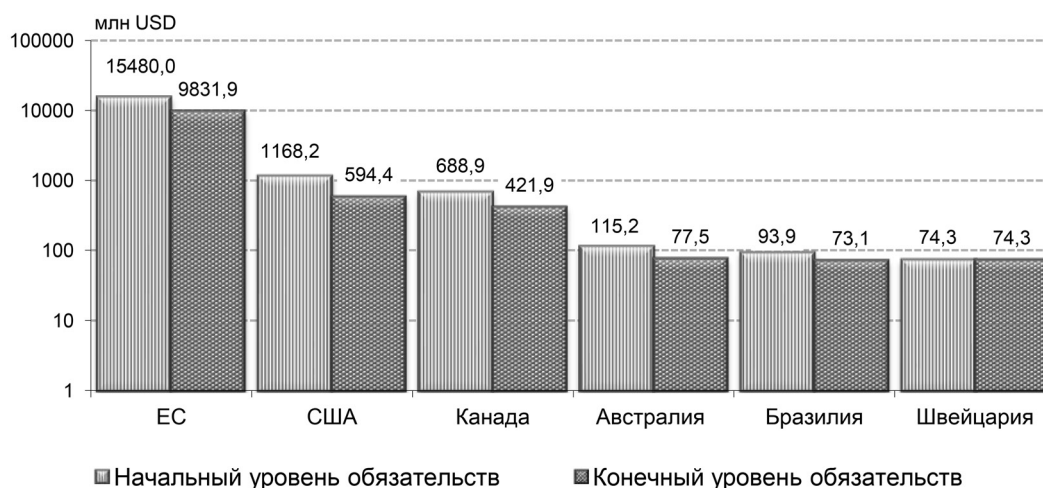


Рис. 3. Разрешенный уровень государственной поддержки экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия в год по обязательствам ВТО, млн USD (составлен автором на основании источника [6])

При этом следует отметить, что в отношении сельскохозяйственных товаров Соглашение по сельскому хозяйству ВТО не отрицает использования экспортных кредитов, предоставления гарантий и страхования по установленным правилам. Тем не менее правил и принципов оказания такого рода поддержки не установлено.

Страны, присоединившиеся к многосторонней торговой системе ВТО на ранних этапах ее формирования (ЕС, США, Австралия, Швейцария), зарезервировали за собой право использования экспортных субсидий, объемы которых даже в настоящее время (после выполнения обязательств по сокращению) остаются внушительными (см. рис. 3), в то время как государства, относительно недавно присоединившиеся к ВТО, такого права не имеют (например Российская Федерация, Украина, Армения).

Исследования показывают, что в последние годы многие страны активизировали использование механизмов поддержки экспорта, в том числе в форме экспортного финансирования (экспортное кредитование, выдача гарантий по экспортным кредитам, экспортное страхование), оказания продовольственной помощи, создания сельскохозяйственных экспортных государственных торговых предприятий. На диаграмме приведены данные по стоимости экспорта сельскохозяйственных товаров, реализованного с использованием механизмов финансовой поддержки в отдельных развитых странах (см. рис. 4).

Расчеты показывают, что в анализируемых странах в целом удельный вес экспорта сельскохозяйственных товаров, реализованного с использованием механизмов финансовой поддержки, не превышает 1–2%. Тем не менее необходимо учитывать, что указанные меха-

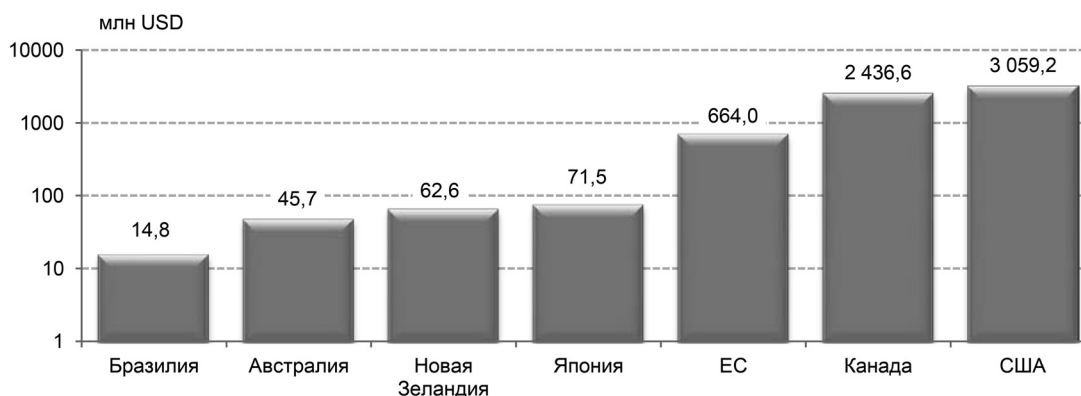


Рис. 4. Стоимость экспорта сельскохозяйственных товаров, реализованного с использованием механизмов финансовой поддержки в отдельных странах и сообществах, 2013 г. (составлен автором на основании источника [6])

низмы применяются в отношении определенных видов продукции, как правило, наиболее экспортоориентированных. Например в Соединенных Штатах Америки удельный вес сельскохозяйственной продукции и продовольствия, экспортируемых с поддержкой по программе экспортного финансирования, в целом, по данным 2013 г., составил 1,7%. В то же время аналогичный показатель по семенам масличных культур, мясу птицы, рису составил более 20%, а по пшенице и пшеничной муке – более 60%.

Помимо финансовых механизмов, оказывающих влияние на экспортную конкуренцию, особый статус отводится государственным экспортным предприятиям в сфере сельского хозяйства. Под последними понимаются государственные и негосударственные предприятия, включая сбытовые организации, которым предоставлены исключительные, специальные права или привилегии, реализуя которые они могут оказывать влияние на объем либо географическое направление экспорта или импорта.

Наибольшее количество таких предприятий сосредоточено в Китае, Индии и Колумбии. Как правило, они специализируются на торговле фруктами, овощами, табаком и зерном. В то же время, например в Бразилии, Национальная компания по сбыту продовольствия может реализовывать свои функции в отношении любых видов сельскохозяйственной продукции и продовольствия в соответствии с политикой, определяемой Министерством сельского хозяйства и сельского развития.

Несмотря на некоторую схожесть государственной поддержки экспорта аграрной продукции во многих странах и сообществах, существуют и особенности ее использования.

Особый интерес для исследования практики применения мер государственного стимулирования экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия представляет опыт Европейского Союза, в особенности механизмы консолидации и разделения мер на наднациональном и национальном уровнях участников.

Наибольшее распространение среди всех видов экспортной поддержки в ЕС получило страхование экспортных кредитов. Основным документом, регулирующим этот вид поддержки, является Директива по гармонизации системы страхования экспортных кредитов при осуществлении средне- и долгосрочного кредитования, принятая в 1998 г. и дополненная Регламентами и некоторыми решениями Совета по вопросам консультаций.

Однако наличие директивы Европейского Союза не означает полной унификации системы страхования экспортных кредитов между

странами. Каждая страна Евросоюза имеет собственную систему организации и регулирования деятельности с точки зрения структуры, видов страхования, размера страховых премий. Директива как таковая нацелена на уменьшение рисков нарушения условий конкуренции путем гармонизации общих установочных правил.

Действие директивы распространяется на все сделки, касающиеся экспорта товаров и услуг, происходящих из стран ЕС. Целью поддержки являются риски, связанные с выдачей средне- и долгосрочных кредитов. В связи с этим установлены общие принципы страхования экспортных кредитов, которые должен соблюдать страховщик и которые касаются выбора субъекта страхования, страховой премии и страны страхования.

Что до субъекта страхования, то в отношении него оговариваются общие принципы и определения, масштабы покрытия, причины возникновения рисков, исключения и положения о возмещении убытков.

Учитывая сохраняющиеся различия между странами Европейского Союза в сфере функционирования финансово-банковских систем и проводимых ими операций, основные положения поддержки экспорта применяются достаточно гибко, но в случае возникновения серьезных отклонений от установленных базовых принципов требуется нотификация подобных исключений в Еврокомиссии.

В силу характера экспортных поставок (торговля большими объемами) частные интересы производителей и экспортеров продукции в Канаде удовлетворяются в основном через ассоциации этих производителей или через специальные правительственные организации.

К таким организациям следует прежде всего отнести Канадский пшеничный комитет, являющийся национальным агентством по экспорту пшеницы и ячменя из западных провинций Канады. Экспорт пшеницы из восточной провинции Онтарио контролируется Советом Онтарио по сбыту пшеницы. Федеральное агентство «Канадская молочная комиссия» регулирует экспорт молочной продукции, а федеральные агентства по сбыту яиц, индюшатины, бройлеров, цыплят – продукции птицеводства.

Среди крупных экспортных ассоциаций производителей можно отметить Канадскую федерацию по экспорту говядины, Совет по сбыту свинины на зарубежные рынки, Совет провинции Принц Эдвард Айленд по картофелю, Ассоциацию производителей сои провинции Онтарио и др.

Часть крупных экспортеров объединена в независимый Канадский альянс по торговле агропродовольствием, задачей которого яв-

ляется лоббирование интересов экспортеров в парламенте, министерствах, международных организациях.

Одним из основных элементов канадской аграрной политики является создание условий для доступа канадской сельскохозяйственной продукции на внутренний и внешний рынки, а также увеличение доли товаров с повышенной добавленной стоимостью.

Расширение рынков для канадской аграрной продукции предполагается за счет осуществления следующих 5-ти инициатив: развития брэнда «Канада», реализации программы по расширению сельскохозяйственных рынков, организации деятельности «круглых столов» представителей государства и производителей по выработке стратегий, совершенствования рыночной информации, проведения исследований по конкурентоспособности канадской продукции и определению новых ниш для нее.

Наиболее важной из указанных инициатив является программа по расширению сельскохозяйственных рынков. Она предназначена как для отраслевых ассоциаций, так и для компаний малого и среднего бизнеса с целью их выхода и закрепления на международных рынках. В рамках данной программы государство оплачивает 50% издержек ассоциаций или компаний по организации маркетинга и промоушена на ключевых рынках, включая участие в выставках, образовательные программы для импортеров. Компании, участвующие в программе, должны иметь долгосрочные международные стратегии своей деятельности.

На расширение международных рынков для канадской продукции идет около 4% бюджета Министерства сельского хозяйства и продовольствия Канады. Основными специалистами, отвечающими за работу службы, являются чиновники Минсельхозпрода в столице и в офисах министерства в провинциях.

Одним из центральных компонентов службы является электронная информационная система, позволяющая заинтересованным компаниям получить информацию о международных продовольственных рынках (в том числе в страновом разрезе), о предстоящих торговых выставках и ярмарках, торговых миссиях, статистику торговли, информацию о правилах

Выводы и предложения

На современном этапе продолжается формирование и совершенствование многоуровневой системы регулирования в области сельскохозяйственного производства и международной торговли. Стремление мирового со-

ВТО, директорию канадских производителей сельхозпродукции, директорию торговых контактов, информацию о доступных программах содействия торговле.

Представители агробизнеса также могут воспользоваться другими инструментами государственного содействия развитию экспорта, в частности, услугами сети торговых представителей, руководство деятельностью которых осуществляется Министерством международной торговли. В настоящее время данная служба насчитывает около 900 сотрудников, работающих в канадских загранучреждениях в 140-ка городах во всем мире, а также в 12-ти региональных офисах в Канаде – Центрах международной торговли, созданных Министерством международной торговли совместно с Министерством промышленности Канады. В региональных центрах канадским компаниям оказывают консультационные услуги по определению потенциальных зарубежных рынков для сбыта продукции компаний, а также по подготовке соответствующего маркетингового плана для выхода на эти рынки.

Важную роль при взаимодействии канадских компаний с сетью канадских торговых представителей играет так называемое «виртуальное торговое представительство», предоставляющее этим компаниям доступ в реальном времени к информации о зарубежных рынках, компаниях, выставках и ярмарках.

Помимо чисто отраслевых структур развитием экспорта сельскохозяйственной продукции занимается также ряд таких федеральных ведомств, как Корпорация по развитию экспорта (аудит контрактов до подписания, предоставление гарантий канадским экспортерам и кредитов импортерам, страхование контрактов); Канадское агентство по международному развитию (осуществление программ техпомощи с продвижением канадской продукции на рынки в других странах); Канадская коммерческая корпорация (техпомощь в подготовке контрактов, ориентация при участии канадских экспортеров в тендерах, оказание помощи в получении оплат по контрактам и услугам); Канадский банк по развитию бизнеса (предоставление помощи в разработке экспортных проектов, осуществление различных способов и схем оплат по контрактам, изучение рынков и сбор сведений о партнерах).

общества либерализировать торговлю сельскохозяйственной продукцией и продовольствием приводит к появлению новых, более эффективных способов адаптации внешнеторговой и аграрной политики к новым условиям.

В результате многие страны, особенно экономически развитые, продолжают применять протекционистские методы защиты рынков и экспортные субсидии.

В данной связи для Беларуси важно использовать некоторый опыт стран, в том числе

и стран Европейского Союза, при разработке мер, направленных на повышение эффективности использования государственных финансовых средств поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и экспортеров отечественной продукции.

ИСПОЛЬЗОВАННЫЕ ИСТОЧНИКИ

1. Научные основы сбалансированности агропромышленной стратегии Беларуси в Евразийском экономическом союзе / В. Г. Гусаков [и др.] // НАН Беларуси, Институт системных исследований в АПК НАН Беларуси. – Минск: Беларуская навука, 2015. – 259 с.
2. Результаты Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров: правовые тексты. – М.: МАИК «Наука / Интерпериодика», 2002. – 498 с.
3. Государственная поддержка экспорта: зарубежный опыт и российская практика: монография / А. Н. Спартак [и др.]. – М.: Экономика, 2008. – 288 с.
4. European commission. Official web-site [Electronic resource]. – Mode of access: http://ec.europa.eu/index_en.htm. – Date of access: 15.12.2015.
5. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Official web-site [Electronic resource]. – Mode of access: <http://www.oecd.org>. – Date of access: 11.01.2016.
6. World trade organization (WTO). Official web-site [Electronic resource]. – Mode of access: <http://wto.org/index.htm>. – Date of access: 05.01.2016.

РЕЗЮМЕ

В статье представлен мировой опыт поддержки производителей и экспортеров сельскохозяйственной продукции и продовольствия. Особое внимание уделено использованию мер финансовой поддержки сельского хозяйства экономически развитых стран – таких, как страны ЕС, США и Канада. Рассмотрены вопросы стимулирования экспорта в контексте международных норм регулирования внешней торговли.

SUMMARY

The article deals with the international practice of domestic support of producers and exporters of agricultural products and foodstuffs. Special attention is given to the measures of financial support for agriculture in economically developed countries such as the EU, US and Canada. The issues of export incentive in the context of the international laws of foreign trade are considered.

Поступила 08.02. 2016