

ПОСЛЕДСТВИЯ ПРИСОЕДИНЕНИЯ К ВТО ДЛЯ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РОССИИ

ПРЕДСЕДАТЕЛЬ НАУЧНО-
ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА
ПРИ КОМИТЕТЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ
ПО АГРАРНЫМ ВОПРОСАМ
Александр Анатольевич
Фомин



В августе 2012 года Россия присоединилась к Всемирной торговой организации. До сих пор это событие рассматривается как один из основных рисков для национальной экономики. Отечественное хозяйство имеет сырьевую направленность, производство сложной продукции, особенно товаров общественного потребления, удерживается на плаву благодаря закрытым границам и высоким пошлинам. Считалось, что устранение таможенных барьеров приведет к наплыву импорта и сворачиванию отечественного производства, как это уже было в начале 1990-х годов. Роль «лакмусовой бумажки», с помощью которой должен был ярко проявиться негативный эффект от присоединения к международной организации, была отведена сельскому хозяйству. Если верить публикациям годичной давности, эта отрасль должна была стать «главной жертвой вступления в ВТО». К тому же распространенным оказалось мнение, что отечественные переговорщики «сдали» и «открыли» этот сектор, чтобы отстоять более значимые отрасли экономики, особый режим работы газового или банковского секторов.

В середине 2013 года авторы этой статьи провели исследование с помощью углубленных интервью и фокус-групп, в которых приняли участие более 100 респондентов – от менеджеров крупных агрохолдингов до представителей личных подсобных хозяйств. Среди основных его задач была оценка последствий вступления в ВТО. Спустя год после присоединения к организации появилась воз-

можность оценить первые последствия. Весьма неожиданный результат нашего исследования представлен ниже.

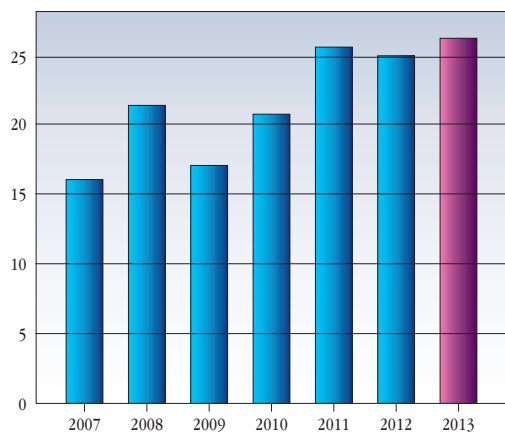
«Импорт нас просто задавит. В руках иностранцев – опыт поколений, самые передовые технологии и огромная государственная поддержка». Приблизительно таков был лейтмотив нескольких десятков публичных выступлений и интервью на тему ВТО. По результатам онлайн-опроса РБК, проведенного в 2012 году, из 3 тыс. с лишним читателей портала более 40% предсказывали, что аграрный сектор окажется в числе ключевых пострадавших от присоединения к ВТО, и только 4% верили, что последствия для отрасли могут быть положительными.

Вопреки ожиданиям, никакой катастрофы в сельском хозяйстве не случилось, об этом свидетельствуют данные статистики. Ключевой показатель – объем импорта сельхозсырья и продовольствия не претерпел радикальных изменений. По данным за год, прошедший после вступления в ВТО, импорт сельхозпродукции вырос незначительно (рис. 1); его изменение в стоимостном выражении приблизительно соответствовало темпам инфляции.

Детальный анализ динамики ключевого показателя обнаруживает любопытные нюансы. В течение первых месяцев после присоединения к ВТО скачок импорта продовольствия всё же наблюдался, но был не очень большим (около 15%) и кратковременным (2–4 месяца). Но начиная с весны нынешнего года тенденция и вовсе сменила знак (рис. 2).

В ходе личных встреч представители большинства аграрных направлений сообщали, что существенного негативного эффекта от присоединения к ВТО не наблюдают, либо не обозначили какие-либо конкретные негативные последствия и их связь с вступлением в глобальную организацию. Это верно и для закрытых протекционистскими мерами (таможенное регулирование, значительная господдержка) секторов. По словам гендиректора «Русагро» Максима Дмитриевича Басова, присоединение к ВТО не оказало существенного влияния на свекловичный сектор и производителей сахара. Пото-

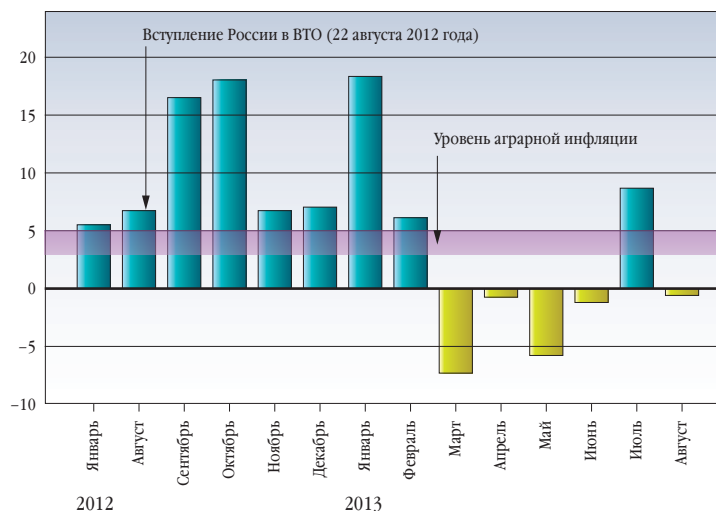
1



ДИНАМИКА ОБЪЕМОВ ИМПОРТА СЕЛЬХОЗСЫРЬЯ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ, МЛРД ДОЛЛАРОВ

Источник: данные ФСТ России за январь – август.

2



ДИНАМИКА ИМПОРТА ПРОДОВОЛЬСТВИЯ ПОСЛЕ ПРИСОЕДИНЕНИЯ РОССИИ К ВТО, % К СООТВЕТСТВУЮЩЕМУ МЕСЯЦУ ПРЕДЫДУЩЕГО ГОДА В НОМИНАЛЬНОМ ВЫРАЖЕНИИ

Источник: данные ФСТ России.

вый потребительский продукт белый сахар фактически невозможно импортировать, ввозная пошлина остается высокой (250–270 долларов за 1 т). Что касается сахара-сырца, то после присоединения к ВТО произошло техническое увеличение пошлины, было отменено понятие внесезонного периода, когда она применялась в пониженном размере. Как прокомментировал ситуацию вице-президент Российского зернового союза Александр Вадимович Корбут, увеличения импорта риса не отмечено. С провалных 1990-х годов производство риса в России выросло втрое. Отечественные производители вполне конкурентоспособны, около 200 тыс. т продукции они поставляют за рубеж. Хотя вместе с импортными пошлинами возможно снижение инвестиционной привлекательности отрасли. За 9 месяцев 2012 года импорт риса составил 145 тыс. т, практически не изменившись в сравнении с уровнем 2012 года (141 тыс. т).

По сути, негативный эффект от присоединения к ВТО на первом этапе ощутимо проявился в основном на одном, хотя и весьма значимом направлении сельского хозяйства...

Ожидалось, что присоединение к международной организации окажется особенно болезненным для свиноводства, пошлины на продукцию этого направления были радикально снижены сразу же после вступления России в ВТО.

Сразу же после присоединения к ВТО цены на свинину действительно вошли в крутое пике. По данным Росстата и Национального союза свиноводов, цены на живых свиней упали с 85 до 60 рублей, то есть приблизительно на 30%. Неблагоприятная тенденция совпала с беспрецедентным ростом стоимости основного компонента корма – фуражных зерновых культур, на которые приходится до 70% себестоимости производства. Из-за неурожая зерно подорожало вдвое по сравнению с уровнем 2012 года, сохранявшимся неизменным

много лет; его цена впервые оказалась чуть выше, чем у основных зарубежных конкурентов из США и Европы. В результате в IV квартале 2012 года и I квартале 2013 года даже эффективные свиноводы фиксировали убытки в своем сегменте. По информации Национального союза свиноводов, средняя рентабельность подотрасли в этот период составила минус 19%.

Ценовой коллапс точно совпал с негативными ожиданиями в отношении членства в ВТО и получил широкий медийный резонанс. В итоге в августе 2013 года в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации представителям отрасли было выделено 11,8 млрд рублей дотаций на компенсацию подорожавших кормов.

На этом фоне парадоксальными могут показаться производственные показатели, которые продемонстрировала свиноводческая отрасль в 2013 году: за первые три квартала товарное производство свинины в сельхозорганизациях в сравнении с аналогичным предыдущим периодом возросло почти на 30%. Импорт свинины за тот же период не вырос, а напротив, существенно сократился. Так, в стоимостном выражении с января по октябрь прошлого года он уменьшился на 15% – на 410 млн долларов (табл. 1).

Импорт мясной продукции в Россию в целом также снизился, в то время как в соседней Украине в первый год после присоединения к ВТО он вырос втрое.

Разгадка происходящего проста. Вступление в ВТО стало лишь спусковым крючком, инициировавшим снижение доходности в свиноводстве; главной же причиной этого явления оказался рост внутреннего производства и постепенное затаривание рынка. Как отмечал заведующий кафедрой агроэкономики МГУ Сергей Викторович Киселёв, за несколько месяцев до вступления в ВТО объем импорта мясной продукции и особенно свинины несколько сократился – импортеры ожи-



Таблица 1

**ИМПОРТ ОСНОВНЫХ ТОВАРНЫХ ПОЗИЦИЙ
(ЯНВАРЬ – АВГУСТ), МЛН ДОЛЛАРОВ**

Товарная позиция	2012	2013	Разница
Мясо свежее и мороженое	3450	3040	409
Мясо птицы	493	490	3
Молоко и сливки стуженные	221	416	-195
Масло сливочное	263	370	-107
Зерновые культуры	350	454	-104
Масло подсолнечное	10	18	-9
Изделия и консервы из мяса	138	105	34
Сахар-сырец	248	182	66
Сахар белый	26	29	1

Источник: данные ФТС России.

дали снижения таможенных пошлин и своих расходов. В первые месяцы после вступления в ВТО импорт существенно вырос, накопленный объем был взрывным образом выброшен на рынок.

Последовавшее снижение цен заставило неэффективные хозяйства увеличить реализацию продукции, что привело к новому витку ухудшения ценовой конъюнктуры. По оценке председателя правления Мясного союза России Мушега Лорисовича Мамиконяна, основной эффект от вступления в ВТО совпал с максимальным (в натуральном выражении) приростом производства свиноводческой продукции за всю историю России. Уже профинансированные проекты крупных участников рынка, как и прогнозировалось, обеспечили прирост производства свинины за 2013 год в размере 400 тыс. т. Эта цифра вполне сопоставима с квотами на импорт этой продукции, которые составили 600 тыс. т.

В мае-июне 2013 года ситуация в отрасли постепенно нормализовалась: стоимость зерна снизилась, а цены на свинину отыграли приблизительно половину экстремального падения, установившись на уровне 70–80 рублей за 1 кг. Эффективные производители вновь стали получать прибыль, однако уровень доходности снизился.

Подведем итог: на наш взгляд, негативный эффект от присоединения к ВТО оказался для сельского хозяйства меньшим, чем ожидалось. Коснулся он в основном свиноводства, впрочем, и там был ограниченным по времени и точкам воздействия. Крупные игроки в состоянии компенсировать потери от продаж продукции свиноводства за счет других своих дивизионов – растениеводства и кормопроизводства, где доходность возросла, или мясопереработки и розничных продаж, где она не падала. Одну из проблем мы создали

себе сами. Как отмечает заведующий кафедрой агроэкономики МГУ С.В. Киселёв, огромный массив негативных комментариев и страшилок по поводу ВТО со стороны экспертов и производителей привел к тому, что банкиры стали закладывать очень большие риски в процентную ставку кредитов, которые они дают аграриям, или же вовсе перестали их выдавать под отдельные направления (свиноводство и т.п.).

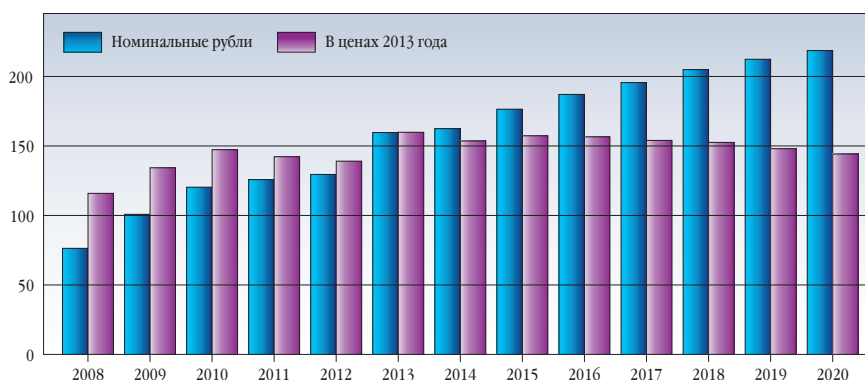
Большинство претензий к переговорщикам и позиции властей в ходе присоединения к ВТО кажутся необъективными, включая предположения о том, что отрасль была «сдана» иностранным конкурентам в обмен на сохранение обычного режима работы более значимых секторов экономики. Есть, впрочем, два существенных исключения. Очевидно, что уровень таможенной защиты свиноводства следовало снижать не столь быстро и радикально, это позволило бы избежать шокового эффекта. Кроме того, переговоры о вступлении вновь продемонстрировали традиционную для нашей страны проблему коммуникации «низов» и «верхов». Не то что отраслевой бизнес, но даже профильные чиновники толком не могли влиять на ключевой для экономики процесс, которым управлял узкий круг персон, и даже получать информацию о ходе переговоров.

Более существенными могут оказаться долгосрочные риски вступления в ВТО. Впереди новые раунды снижения таможенных ставок. Например, пошлина на импорт колбасы снижается лишь с 2015 года, но многократно. Если сейчас она составляет 25% от стоимости изделия, но не менее 0,4 евро за 1 кг, то после указанного срока останется лишь минимальная ставка пошлины в размере 25 евроцентов за 1 кг.

Еще один специфический риск, актуальный для всей экономики, связан с появлением новых участников



3



БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА РАЗВИТИЯ АПК В РАМКАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ, МЛРД РУБЛЕЙ

Примечание: график составлен авторами на основе госпрограмм, данных ЦБ РФ, с учетом предполагаемой инфляции 6% годовых.

ВТО в составе нашего регионального торгового объединения с Беларусью и Казахстаном – Таможенного союза. В 2014 году к ВТО рассчитывает присоединиться Казахстан, на условиях, которые еще обсуждаются. Если они окажутся хуже российских, ввиду отсутствия границ возникнут дополнительные возможности для импорта и в нашу страну. В этой связи дополнительные угрозы существуют для российских рынков мясной, молочной продукции и сахара.

Почему после вступления в ВТО наше сельское хозяйство не развалится? Ставшие уже аксиоматичными утверждения о том, что наши аграрии находятся в гораздо худших условиях, чем фермеры из развитых стран, которых якобы поддерживают в разы больше, не совсем правомерны (рис. 3).

И в экспертной и в медийной среде распространено мнение, что ВТО вынудит нас ограничить и без того малую поддержку аграрного сектора, благодаря чему фермеры из развитых стран, напротив, пользующиеся очень существенной протекцией со стороны государства, смогут вытеснить отечественного производителя за счет демпинга.

В качестве одного из основных негативных последствий присоединения к ВТО назывались жесткие ограничения государственной поддержки, которые накладывает членство в этой организации: «Мы приняли на себя обязательство сократить господдержку сначала до 9, а потом до 4,5 млрд долларов, – обычно сетуют аграрии. – Это в десятки раз меньше, чем в ЕС, столько выделяет на поддержку отрасли одна Швейцария!» Но на самом деле ВТО не ограничивает объемы государственной поддержки. Она регулирует применение лишь части наиболее искажающих рынки (прямо влияющих на доходность) инструментов, например субсидий в расчете на закупленные материальные ресурсы или готовую продукцию, списания долгов и т.п. На эти меры, так называемые меры «янтарной корзины», отечественный бюджет тратит порядка 4 млрд долларов ежегодно. Расходы общего характера – на науку, инфраструктуру, аграрные сервисы, компенсацию чрезвычайных потерь

(«зеленая корзина»), которые агроэкономисты считают более эффективными для долгосрочного развития отрасли, члены ВТО могут применять без ограничений.

Именно стремлением обойти ограничения ВТО и желанием использовать инструменты поддержки вызвана резонансная новация Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, которое большую часть регионов, включая некоторые аграрные, отнесла к районам рискованного земледелия. По правилам ВТО такие территории можно поддерживать без ограничений.

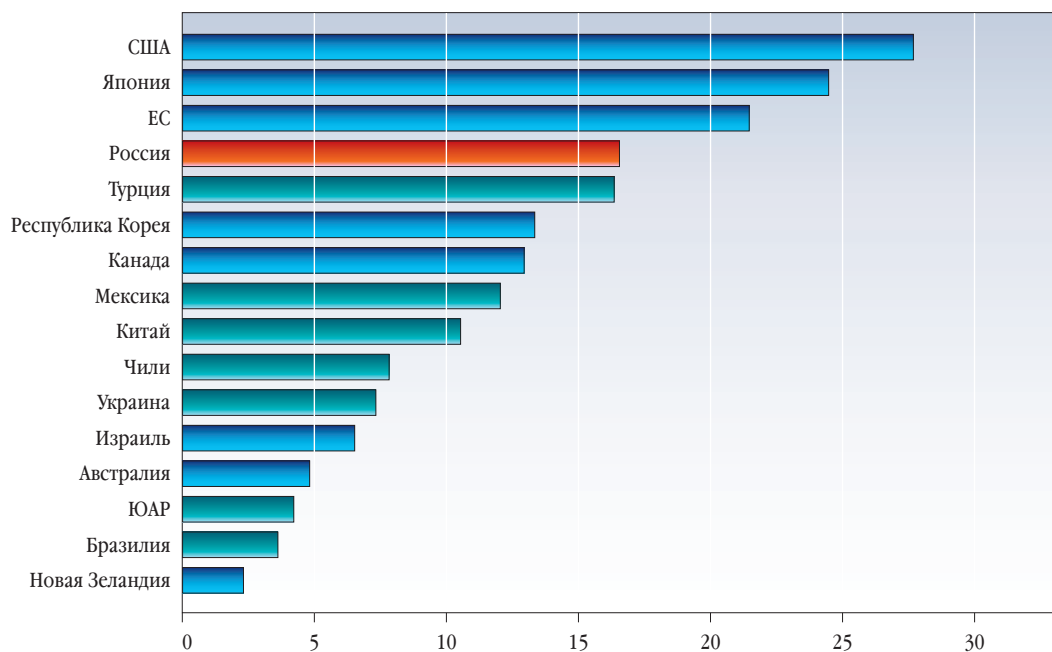
Что же касается динамики поддержки, очередная государственная программа развития сельского хозяйства, базовый программный документ, в рамках которого отрасли выделяется основной объем бюджетных средств, какого-либо существенного сокращения финансирования не предполагает.

Распространенное убеждение о многократно большей поддержке западных фермеров доказывается также путем сравнения поддержки на гектар пашни: «В Европе выделяют субсидий в 400 евро на 1 га, а в России – 250 рублей! Разница – в десятки раз!» – такое утверждение регулярно приходится слышать на отраслевых мероприятиях и встречать в прессе. Хотя названные в нем цифры принципиально верны, само сопоставление некорректно. С одной стороны, фигурирует общий объем поддержки сельского хозяйства в ЕС, разделенный на общую площадь пашни, с другой – только один ее канал в России, так называемая несвязанная погектарная субсидия, которая играет второстепенную роль в общем списке мер поддержки.

Уровень поддержки сельского хозяйства корректно оценивать в расчете не на гектар сельхозугодий (интенсивность производства разная, к тому же большую роль в отрасли играет стойловое скотоводство), а в отношении к валовому объему производства. При этом важно понимать, что используемое во многих странах искусственное ограничение импорта сельхозпродукции с помощью таможенных ограничений и нетаможенных мер регулирования также можно рассматривать как способ поддержки национальных производителей. Последние могут



4



УРОВЕНЬ АГРЕГИРОВАННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В РАЗНЫХ СТРАНАХ
В 2011 ГОДУ, % ОТ ВАЛОВОГО ОБЪЕМА ПРОИЗВОДСТВА

Источник: данные ОЭСР.

получать дополнительную прибыль от завышения цен на сельхозтовары в условиях ограниченной конкуренции, только уже не из бюджета, а за счет средств потребителей. Именно этот канал поддержки до последнего времени играл в России ключевую роль, обеспечивая более половины суммарной поддержки отрасли. В 2008–2010 годах цены на сельхозпродукцию в России, по оценкам ОЭСР, были в среднем на 16% выше условной справедливой цены, по которой в страну мог бы ввозиться импортный продукт, в основном это превышение формировалось за счет «защищенного» сегмента животноводства.

Детальная оценка объема и структуры поддержки аграрной отрасли регулярно производится в рамках работы государств – членов ОЭСР, а также ряда других крупных аграрных держав, что позволяет сделать любопытные выводы. Практически во всех развитых странах уровень поддержки аграрного сектора последние 20 лет устойчиво снижался, в то время как в России он имел тенденцию к росту. К 2012 году суммарная поддержка аграрного сектора в нашей стране оказалась приблизительно равна среднему показателю по странам ЕС и ОЭСР, и существенно выше, чем у соседей по СНГ (рис. 4).

При этом средняя величина таможенных пошлин на импорт продовольствия и сельхозсырья в результате присоединения к ВТО снизилась приблизительно с 14–15 до 11%. Эти перемены не кажутся радикальными, особенно с учетом того, что в наиболее защищенных сегментах агропроизводства вроде того же свиноводства, птицеводства, рисоводства лидирующие позиции заняли крупные и высокотехнологичные производства, запущенные в последние полтора десятилетия и вполне готовые к конкуренции с импортными игроками.

Наконец, результат нашего исследования показал, что главным сдерживающим фактором для развития отрасли становятся не внешние причины, а внутренние, как это ни банально звучит: инвестиционный климат в его широком понимании, включая порой абсурдные стандарты техрегулирования, бухгалтерского и статистического оформления; кадры (слабое место не столько их дефицит, сколько уровень квалификации и мотивация); структурные проблемы вроде оформления земли и зависимости от импортного генетического материала (их описание выходит за рамки данной работы).

К сожалению, ажиотаж вокруг присоединения России к ВТО затмевает куда более важные проблемы, связанные с внешней торговлей. Любопытно отметить, что с 2010 года, по данным ФТС России, импорт продовольствия и сельхозсырья из дальнего зарубежья вырос на 25% (с 23 до 29 млрд долларов), в то время как из стран СНГ – на 75% (с 2,6 до 4,6 млрд долларов). Едва ли не большим для национальных рынков стал эффект от начала работы Таможенного союза. В результате полного открытия границ существенно возросли поставки мясной и особенно молочной продукции с территории Беларуси, а также товаров всех основных групп транзитом за счет неувязок в таможенном законодательстве через дыры в границах соседей. Наш упомянутый западный сосед теперь является крупнейшим поставщиком молока и сливок на российский рынок, ввоз которых за последний год (с января по сентябрь) вырос почти на треть – с 128 до 163 тыс. т. Данные белорусской таможенной статистики свидетельствуют, что экспорт из этой страны в Россию пищевых жиров и растительных масел (код ТНВЭД 1516) в январе – сентябре 2013 года



по сравнению с аналогичным периодом в 2012 году вырос с 0 до 82 тыс. т, а пищевых смесей на их основе (код ТНВЭД 151790) – с 37 до 81 тыс. т. Сблaзн заработать на «сером» импорте в Россию у наших соседей теперь велик, и с ним необходимо бороться.

Хотя об этом не принято говорить, есть и определенные позитивные последствия для сельского хозяйства, которые, впрочем, надо признать, не так уж значительны. После присоединения к ВТО мы приняли на себя обязательства по постепенному снижению пошлин на экспорт масличных и зернобобовых. До настоящего времени действовала 20%-ная вывозная пошлина на сою и подсолнечник, а также 15%-ная пошлина на рапс; в течение 4-летнего переходного периода эти ставки для подсолнечника и рапса будут снижены до 6,5%, для сои – обнулены. Это приведет к вполне оправданному, на наш взгляд, перераспределению доходности из смежных секторов АПК в сельское хозяйство и подтолкнет рост на соответствующих направлениях.

В ходе переговоров удалось устранить технические препятствия для поставок отечественной продукции птицеводства – мяса бройлеров, а также яиц в страны ЕС. Последний товар и продукты его переработки Россия эк-

спортирует уже сейчас, части куриной тушки, более востребованные за рубежом (например, грудку), по мнению отраслевых экспертов, сможет экспортировать в перспективе. У нас появился дополнительный инструментарий, включая возможность судебных разбирательств и штрафов для воздействия на наших партнеров и борьбы с протекционизмом, который уже сейчас актуален, например, для поставок нашей растениеводческой продукции в Китай, где в ответ на претензии российских таможенников вводили ограничения на ввоз российской растениеводческой продукции. Однако владем мы этими новыми инструментами пока плохо. Эксперты и ученые отмечают, что наши отраслевые ассоциации пока не умеют отстаивать интересы своих членов в зарубежных юрисдикциях.

Можно говорить и об определенных стратегических плюсах членства в ВТО: она стимулирует синхронизацию аграрного законодательства и импорт продвинутых зарубежных практик управления, регулирования и поддержки сельского хозяйства, а единство правил должно способствовать улучшению инвестиционного климата и притоку зарубежных инвестиций. Однако это плюсы потенциальные, ими надо суметь воспользоваться.

СТАТЬЯ ПОДГОТОВЛЕНА ПРИ УЧАСТИИ
РУКОВОДИТЕЛЯ АНАЛИТИЧЕСКОЙ ГРУППЫ
НАУЧНО-ЭКСПЕРТНОГО СОВЕТА ПРИ КОМИТЕТЕ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО АГРАРНЫМ ВОПРОСАМ
И.Н. Рубанова