

# СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННЫЕ СУБСИДИИ В БЕЛАРУСИ: АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ И ОЦЕНКА СООТВЕТСТВИЯ ТРЕБОВАНИЯМ ВТО

Дмитрий Бабицкий\*

## *Резюме*

Данная работа посвящена вопросу субсидирования сельского хозяйства в Беларуси. Предлагается описание некоторых теоретических подходов к оценке эффективности сельскохозяйственных субсидий. Проводится краткий анализ состояния сельского хозяйства Беларуси в последнее десятилетие, детально исследуется система субсидирования аграрного сектора страны, делается попытка определить ее эффективность. Также приводится структура сельскохозяйственных субсидий в Беларуси в соответствии с классификацией ВТО. Отдельный раздел отводится под описание требований ВТО к субсидиям и оценке перспектив трансформации поддержки сельского хозяйства в Беларуси в направлении увеличения использования мер «зеленой корзины».

*Классификация JEL:* E61, H23, Q16, Q18

*Ключевые слова:* государственная поддержка сельского хозяйства, эффективность сельскохозяйственных субсидий, ВТО, меры «зеленой корзины»

## 1. ВВЕДЕНИЕ

Государство оказывает поддержку сельскому хозяйству в большинстве стран мира. Однако если правительства стран Запада часто тратят средства своих налогоплательщиков на то, чтобы ограничить производство сельскохозяйственной продукции, то правительство Беларуси старается не допустить снижения объемов производства при помощи гигантской и сложной системы субсидирования. Согласно официальным данным, на сегодняшний день используется около 30 каналов предоставления субсидий сельскому хозяйству. Тем не менее анализ показателей деятельности предприятий сектора дает неутешительные результаты: снижаются объемы производства, ухудшаются финансовые показатели. Уровень жизни в сельской местности также остается весьма низким.

В странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) уже около 10 лет ведутся исследования эффективности субсидирования сельского хозяйства. В данной сфере накоплен огромный опыт, создана специфическая методика оценки эффективности. Применение некоторых эле-

\* Эксперт Исследовательского центра Института приватизации и менеджмента, e-mail: babicki@ipm.by. В основу данной статьи положены аналитические записки «Субсидирование сельского хозяйства: заявленные цели и действительные результаты» и «Трансформация государственной поддержки сельского хозяйства в Беларуси в направлении использования мер «зеленой корзины»», подготовленные в рамках проекта «Немецкая экономическая группа в Беларуси». Автор выражает благодарность профессору Штефану Крамон-Таубаделю за помощь в их подготовке.

ментов данной методики возможно и для оценки эффективности сельскохозяйственных субсидий в Беларуси.

Кроме того, характер сельскохозяйственных субсидий имеет огромную важность еще и потому, что Беларусь планирует вступить во Всемирную торговую организацию (ВТО). Как известно, данной организацией выдвигаются очень жесткие требования по отношению к характеру, структуре и размеру сельскохозяйственных субсидий. Как члену данной организации, Беларуси придется трансформировать поддержку сельского хозяйства в направлении большего использования мер так называемой «зеленой корзины». Поэтому большой интерес представляет описание требований ВТО к сельскохозяйственным субсидиям, равно как и оценка возможностей изменения системы субсидирования в Беларуси.

В данной работе приводится описание методологии оценки эффективности субсидирования (раздел 2), изучается система государственной поддержки сельского хозяйства в Беларуси и делается попытка оценить ее эффективность (раздел 3). Кроме того, анализируются требования ВТО к субсидированию сельского хозяйства и определяется потенциал использования мер «зеленой корзины» в Беларуси (раздел 4).

## 2. ОБЗОР ЛИТЕРАТУРЫ

Теме эффективности сельскохозяйственных субсидий посвящена серия исследовательских работ, вышедших в качестве документов ОЭСР. Данные исследования базируются на анализе данных по субсидированию сельского хозяйства в самих странах ОЭСР за значительный период времени (ОЕСД (1996; 2001; 2002a; 2002b)). В работах также присутствуют сугубо теоретические выкладки, которые только подтверждаются данными эмпирических исследований.

Проведенные исследования имеют несколько характерных особенностей. Во-первых, в них вводится классификация сельскохозяйственных субсидий по их характеру. Все сельскохозяйственные субсидии делятся на:

1) *надбавки к закупочным ценам*. Государство объявляет целевые цены на производимую в стране сельскохозяйственную продукцию, а затем возмещает фермерам разницу между целевой и рыночной (по которой продукция была реализована) ценами;

2) *поддержку рыночной цены*. Фактически, это косвенная субсидия, которая заключается в регулировании минимальной рыночной цены на продаваемую в стране сельскохозяйственную продукцию. В основном регулирование минимального уровня цен происходит за счет установления высоких пошлин на импорт аналогичной продукции из-за рубежа;

3) *выплаты за обрабатываемую землю*. В этом случае фермеры получают субсидию за каждый обрабатываемый гектар угодий;

4) *компенсацию затрат на приобретение факторов производства*. В сельском хозяйстве используются покупные факторы производства: машины и оборудование, удобрения, ГСМ, денежный капитал, страховка. Государство может компенсировать часть затрат фермеров на покупку данных факторов.

Во-вторых, принимается гипотеза о существовании целей субсидирования сельского хозяйства, а также о том, что субсидии данному сектору должны быть направлены на достижение этих целей. Такой целью в странах ОЭСР является повышение доходов сельских жителей до уровня доходов жителей городов.

В-третьих, выделяются получатели сельскохозяйственных субсидий. К ним относятся не только производители сельскохозяйственной продукции, но и владельцы земли, не являющиеся фермерами, а также производители приобретаемых фермерами факторов производства. В свою очередь, производители сельскохозяйственной продукции получают субсидии благодаря двум факторам: непосредственно производственной деятельности, а также владению всей или частью земельных угодий фермы. Также утверждается, что часть субсидий не повышает ничей доход и составляет чистые экономические потери.

Далее в исследовательских работах вводится термин «эффективность трансфертов» в области политики поддержки сельского хозяйства. Он описывает эффективность субсидирования или иных мер поддержки в повышении доходов фермерских домохозяйств, показывая, какая часть суммы, истраченной государством на поддержку сельского хозяйства, достается фермерам, сколько перетекает другим субъектам и сколько теряется. Эффективность трансфертов описывается соответствующим коэффициентом, значения которого могут колебаться в интервале от 0 до 1.

Ряд исследований по эффективности трансфертов в странах ОЭСР (в число которых входят и такие страны с переходной экономикой, как Польша, Венгрия и Словакия) показал, что такие меры, как ценовая поддержка и компенсация затрат на покупку факторов производства, являются наименее эффективными способами повышения доходов фермеров. Значительная доля этих субсидий достается производителям факторов производства и владельцам земли, не повышая должным образом доходы фермеров. Наиболее эффективными являются выплаты за обрабатываемую землю (0.48). Эффективность же всех других видов поддержки значительно ниже: надбавки к закупочным ценам – 0.25, поддержка рыночной цены – 0.24, компенсация затрат на приобретение факторов производства – 0.17. Точные данные для стран ОЭСР приведены в приложении 1. Несомненно, они количественно отличаются от белорусских, однако можно утверждать, что ситуация с эффективностью субсидирования сходная во всех странах.

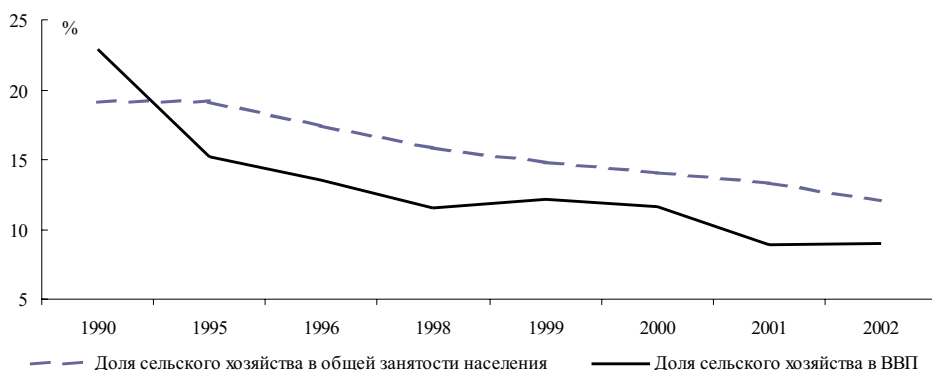
Частично описанный выше теоретический подход к оценке эффективности трансфертов в сельском хозяйстве был использован в работе ВТО и отражен в документе под названием «Соглашение о сельском хозяйстве» (WTO (1994)). Для правительств стран-участниц ВТО было важно не то, насколько эффективными являются субсидии в повышении доходов фермеров, а насколько данные субсидии влияют на объемы производства и реализации сельскохозяйственной продукции и на уровень цен на нее. В результате проведенных переговоров стран-участниц ВТО было достигнуто соглашение о разделении мер поддержки на три категории в зависимости от степени влияния на объем производства и реализации сельскохозяйственной продукции. Используя метафору светофора, эти категории были названы мерами «красной корзины» (запрещенные), «желтой корзины» (меры, использование которых на данный момент допускается, но которые со вре-

менем должны быть сокращены) и «зеленой корзины» (не подпадающие под обязательство по сокращению).<sup>1</sup> Таким образом, к мерам «красной» и «желтой корзины» были отнесены субсидии, которые оказывают влияние на объем производства и реализации сельскохозяйственной продукции и на уровень цен на нее, а к мерам «зеленой корзины» – нейтральные субсидии, которые, как утверждается, наиболее эффективным способом повышают уровень жизни сельских жителей. Подробнее меры «зеленой корзины» будут рассмотрены в разделе 4 данной работы.

### 3. СУБСИДИИ СЕЛЬСКОМУ ХОЗЯЙСТВУ БЕЛАРУСИ И ИХ ЭФФЕКТИВНОСТЬ

#### 3.1. Состояние сельского хозяйства Беларуси в 1990–2002 гг.

Сельское хозяйство является одним из наиболее регулируемых секторов экономики Беларуси. В отличие от стран ЕС и даже некоторых стран СНГ в сельском хозяйстве Беларуси занято 12.1% от общего числа занятых в экономике, а его удельный вес в ВВП составляет 9%.<sup>2</sup> Удельный вес сельского населения в общей численности населения страны остается на уровне 30%. Однако значимость сельскохозяйственного производства для экономики страны снижалась на протяжении прошедшего десятилетия. В 1990 г. в сельском хозяйстве было занято 19.1% всех работающих и создавалось 22.9% от ВВП (рис. 1). Надо отметить, что данная тенденция может быть оценена как положительная и отражает процесс изменения структуры национальной экономики. Однако доля сельского хозяйства в ВВП Беларуси по-прежнему остается очень высокой по сравнению с индустриальными странами.



Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

**Рис. 1. Роль сельского хозяйства в экономике Беларуси**

<sup>1</sup> В результате компромисса между США и странами ЕС, достигнутого на Уругвайском раунде переговоров, была создана четвертая категория – «голубая корзина». По большей части «голубая корзина» включает в себя «желтую», меры которой временно не подлежат сокращению. Тенденция указывает на то, что меры «голубой корзины» также будут значительно сокращены или даже полностью ликвидированы в ближайшем будущем.

<sup>2</sup> Данные за 2002 г.

В Беларуси сельскохозяйственная продукция производится большим количеством субъектов, которые можно разделить на три основные группы: 1) сельскохозяйственные предприятия, которые отличаются между собой юридическим статусом и организационной структурой (коллективные хозяйства, совместные хозяйства и др.); 2) личные подсобные хозяйства (ЛПХ); 3) фермеры. Структура сельскохозяйственного производства представлена в табл. 1.

Таблица 1  
Структура сельскохозяйственного производства, %

	1990	1995	1996	1998	1999	2000	2001
Сельскохозяйственные предприятия	76.3	51.6	51.1	60.6	54.5	61.2	60.6
Фермерские хозяйства и ЛПХ	23.7	48.4	48.9	39.4	45.5	39.8	39.4

Источник: Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

ЛПХ и фермерские хозяйства, используя намного меньше сельскохозяйственных земель и других факторов производства, производят сельскохозяйственной продукции почти столько же, сколько и сельскохозяйственные предприятия. Первые две группы производителей используют всего 15% от общей площади сельскохозяйственных земель, в то время как последняя группа предприятий использует оставшиеся 85%. Необходимо отметить, что фермерские хозяйства так и не смогли стать серьезной частью сельскохозяйственного сектора Беларуси. Общее количество фермерских хозяйств достигло своего максимума в 3 тыс. в 1996 г. и сейчас находится на уровне 2.4 тыс. Фермеры используют всего 1% общей площади сельскохозяйственных угодий и производят около 1% от общего объема выпуска сельскохозяйственной продукции. В то же время ЛПХ производят около 40% общего объема сельскохозяйственной продукции, используя всего 15% общей площади сельскохозяйственных земель.<sup>3</sup> 93% выпуска шерсти, 89% картофеля, 85% овощей, 40% яиц, 39% молока, 26% мяса и птицы приходится именно на ЛПХ.<sup>4</sup> Это может объясняться несколькими факторами. Во-первых, в ЛПХ работники лучше мотивированы. Во-вторых, происходит неформальное перераспределение ресурсов от сельскохозяйственных предприятий в пользу ЛПХ, что будет рассмотрено в разделе 4.3.

В то время как объем выпуска на сельскохозяйственных предприятиях снижался, все больше и больше сельскохозяйственной продукции производилось в хозяйствах населения. Объем производства сельскохозяйственных

<sup>3</sup> В действительности 40% могут быть заниженной оценкой доли частного сектора в производстве сельскохозяйственной продукции. Данные об объемах произведенной ЛПХ продукции собираются сельскими советами путем опросов и передаются в районные отделы статистики. Как правило, работники сельсоветов не инспектируют должным образом все ЛПХ, а население склонно занижать объемы произведенной продукции, урожайность различных культур или надои молока.

<sup>4</sup> Основными продовольственными товарами, производящимися внутри страны, являются зерновые (18.9%), картофель (17.1%), молоко (14.0%), свинина (11.5%) и овощи (10.4%).

предприятий сократился почти вдвое по сравнению с 1990 г. В этот же период ЛПХ удалось увеличить объемы производства на 26% (табл. 2).

В агропромышленном секторе сосредоточено большое число убыточных предприятий. Их удельный вес увеличился с 33,3% в 1998 г. до 58,7% в 2002 г. Сумма убытков по сельскохозяйственным предприятиям в 2002 г. составила 90 млн долл. (в 1998 г. она составляла 25 млн долл.). Снижаются показатели урожайности. Урожайность зерновых снизилась с 27,2 ц/га в 1990 г. до 19,9 ц/га в 2001 г., урожайность картофеля – с 138 ц/га до 123 ц/га соответственно.

Таблица 2

**Динамика производства сельскохозяйственной продукции, %**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1998	1999	2000	2001
Сельскохозяйственные предприятия	92,0	76,5	73,4	61,8	54,6	55,2	56,1	48,6	54,1	55,5
Фермерские хозяйства и ЛПХ	104,6	119,4	142,0	124,9	132,3	137,8	117,7	116,6	125,1	126,2
<b>Всего</b>	<b>95,1</b>	<b>87,0</b>	<b>90,3</b>	<b>77,3</b>	<b>73,6</b>	<b>75,4</b>	<b>71,2</b>	<b>65,3</b>	<b>71,4</b>	<b>72,7</b>

*Примечание.* 1990 г. = 100%.

*Источник:* Министерство статистики и анализа Республики Беларусь.

### 3.2. Классификация сельскохозяйственных субсидий

Государственная поддержка сельского хозяйства осуществляется при помощи ряда прямых и косвенных инструментов. Объем и сфера применения сельскохозяйственных субсидий настолько велики, что очень сложно их оценить с достаточной степенью достоверности. Необходимо отметить, что субсидии не только поддерживают сельскохозяйственные предприятия, но и позволяют прямо и косвенно поддерживать социальную сферу на селе, сельскую инфраструктуру и самих сельских жителей. Во всех ЛПХ в той или иной степени задействованы производственные ресурсы сельскохозяйственных предприятий, за использование которых эти предприятия получают лишь частичную компенсацию. Это означает, что сельскохозяйственные субсидии в некоторой степени способствуют росту объемов производства в ЛПХ.

Каждый год из государственного бюджета выделяются средства в размере 3–4% от ВВП (10–12% расходов консолидированного бюджета) на поддержку сельскохозяйственных предприятий. И это только прямые субсидии. Значительная часть поддержки, оказываемой сельскому хозяйству страны, не находит отражения в государственном бюджете.

Сельскохозяйственные субсидии можно разделить на несколько групп:

- 1) прямые расходы из государственного бюджета: статья «расходы на сельское хозяйство» и средства республиканского и местных фондов стабилизации экономики производителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- 2) кредиты по заниженным ставкам. Такие кредиты до 2001 г. выдавались Национальным банком, а позднее – коммерческими банками;
- 3) списание долгов;
- 4) налоговые льготы;

- 5) более низкие, чем для других отраслей экономики, цены на некоторые средства производства (ГСМ, электричество и т. п.);
- 6) неденежные трансферты из других секторов экономики. Они являются скрытой и наиболее сложной формой субсидирования.

Предложенная классификация не позволяет получить корректные результаты общей суммы льгот, получаемых сельскохозяйственными предприятиями, поскольку предложенные группы льгот и субсидий могут пересекаться. Например суммы, предназначенные для покрытия издержек банков, осуществляющих кредитование предприятий АПК, частично отражаются в государственном бюджете. С другой стороны, если эти издержки не компенсируются за счет бюджетных средств и банки вынуждены покрывать их из собственной прибыли, это становится проблемой конкретного банка и никак не отражается в национальной статистике. Кроме того, сложно оценить размеры субсидий по группам 3, 4, 5 и 6, поскольку статистика по операциям подобного рода отсутствует. Многие из этих операций инициируются нормативными актами властей областного и районного уровней. В общей сложности согласно различным официальным документам на сегодняшний день в Беларуси используется 27–30 каналов поддержки сельского хозяйства. Их подробный перечень приводится в приложении 2.

Во время переговоров о вступлении в ВТО белорусская сторона заявила базовую величину агрегированной меры поддержки (АМП), равную 752 млн долл. (средняя величина за базовый период 1995–1997 гг.), где поддержка конкретных продуктов составляет 115.13 млн долл., АМП без привязки к конкретным продуктам – 636.86 млн долл. Налоговые льготы, эквивалентные 282.76 млн долл., занимают наибольшую долю в АМП (ТАСИС (2001)). Размер субсидий сельскому хозяйству, заявленный на переговорах по вступлению в ВТО, может примерно в 2–2.5 раза превышать их размер, напрямую отраженный в государственном бюджете. Размер субсидий завышается для того, чтобы после сокращения АМП, которое обязательно производить каждый год после вступления в данную организацию, иметь возможность сохранить размер государственной поддержки сельского хозяйства на определенном уровне. Детально структура сельскохозяйственных субсидий в Беларуси в соответствии с классификацией ВТО по состоянию на 1999 г. представлена в табл. 3.

Таблица 3

**Структура субсидий сельскому хозяйству Беларуси  
в соответствии с классификацией ВТО, 1999 г.**

<b>Вид субсидии</b>	<b>Размер субсидии, млн долл.</b>	<b>Удельный вес, %</b>
Субсидии без привязки к продукту	302.9	62.2
Субсидии с привязкой к продукту	111.97	23.0
Субсидии «зеленой корзины»	72.48	14.9
<b>Итого</b>	<b>487.35</b>	<b>100.0</b>

*Примечание.* Часть субсидий с привязкой к продукту также не подпадает под обязательства по сокращению в соответствии с правилом de minimis (сумма субсидий не превышает 5% от стоимости валового выпуска данной культуры).

*Источник:* расчеты автора на основе данных Института аграрной экономики Национальной академии наук Беларуси.

Данные табл. 3 свидетельствуют о том, что в 1999 г. 85% от общего размера субсидий сельскому хозяйству составляли меры «красной» и «желтой корзины». Приблизительные расчеты за 2002 г. (см. ниже) показали, что удельный вес субсидий «зеленой корзины» составил около 20%, что также не является высоким показателем.

Что касается структуры конкретных групп субсидий, то необходимо отметить следующее. Большая часть субсидий с привязкой к продукту поглощается животноводством – 63% в 1999 г. (см. табл. 1 в приложении 3). Более всего субсидировалось производство яиц (15.2%), свинины (15.4%) и молока (17.8%) (см. табл. 2 в приложении 3). Данный факт лишь подтверждает довольно распространенное мнение об относительной неэффективности белорусского животноводства. Половина же субсидий, выделявшихся для выращивания конкретных культур, использовалась на выращивание сахарной свеклы. Можно утверждать, что эта культура была наиболее субсидируемой в 1999 г., поглощая почти 20% от общего размера субсидий с привязкой к продукту. Между тем, вопрос о необходимости производства в Беларуси сахара из собственного сырья является дискуссионным.

Среди субсидий без привязки к продукту преобладали: 1) компенсация затрат по приобретению удобрений, семян, комбикормов и средств защиты растений (31.3%), 2) компенсация затрат по приобретению и ремонту техники (26.3%) и 3) лизинг сельскохозяйственной техники (10.8%). Структура «зеленой корзины» будет подробно проанализирована в разделе 4.

### 3.3. Каналы распределения субсидий сельскому хозяйству

На пути из государственного бюджета к сельскохозяйственным предприятиям субсидии оказывают воздействие на других субъектов – банки, производителей факторов производства для сельского хозяйства, перерабатывающие предприятия, сельское население и потребителей продовольственных товаров. Все эти субъекты включены в рис. 2, который иллюстрирует каналы перераспределения сельскохозяйственных субсидий в Беларуси. Первый шаг – выдача банками (в основном Белагропромбанком и Беларусбанком) кредитов сельскохозяйственным предприятиям. Сельскохозяйственные предприятия направляют полученные средства на покупку различных факторов производства – удобрений, кормов, семян, ГСМ, электроэнергии, машин и оборудования и т. д. Определенная часть денежных средств направляется непосредственно на выплату заработной платы работникам сельскохозяйственных предприятий. Как правило, поступающих денежных средств не хватает на то, чтобы рассчитаться со всеми долгами, и благодаря мягким бюджетным ограничениям просроченная задолженность реструктурируется, и государство вынуждает банки выдавать новые кредиты. По прошествии некоторого времени потери банков могут компенсироваться, но высокая инфляция уменьшает реальный размер даже этих компенсаций.





**Рис. 2. Каналы перераспределения сельскохозяйственных субсидий в Беларуси**

Поскольку сельскохозяйственные предприятия являются не только производственными единицами, но и фактически разновидностью местной администрации, они направляют часть полученных ресурсов на поддержание сельской инфраструктуры, на социальную сферу, а также на поддержку сельскохозяйственного производства в ЛПХ. Почти все жители сельской местности, работники сельскохозяйственных предприятий и пенсионеры, а также многие городские жители содержат небольшие приусадебные участки<sup>5</sup>. Такие участки занимают всего 15% общей площади сельскохозяйственных угодий, но на них производится 40% от общего объема сельскохозяйственной продукции. Этот парадокс существует благодаря тому, что все настоящие и бывшие работники сельскохозяйственных предприятий: 1) используют на своих приусадебных участках машины этих организаций и покрывают расходы только на топливо; 2) производят хищение различных кормов для собственных домашних животных и птицы; 3) производят хищение отдельных средств производства – ГСМ, удобрений и т. д.; 4) производят хищение готовой продукции. Произведенная и украденная продукция потребляется в самих домохозяйствах, продается напрямую потребителям на многочисленных рынках или реализуется перерабатывающим предприятиям, составив, таким образом, чистый доход этих домохозяйств. В то же время часть субсидий возвращается из сектора ЛПХ сельскохозяйственным предприятиям, поскольку они выступают посредниками между ЛПХ и перерабатывающими предприятиями, скупая у первых молоко и мясо и поставляя эту продукцию по более высоким ценам перерабатывающим предприятиям. После того как сельскохозяйственная продукция произведена, она поставляется на перерабатывающие предпри-

<sup>5</sup> В настоящее время разрешается иметь в частной собственности приусадебный участок площадью до 3 га.

ятия по закупочным ценам. Как правило, оказывается, что существующие закупочные цены ниже издержек на производство продукции. Это означает, что часть сельскохозяйственных субсидий перетекает в перерабатывающую отрасль, а затем и к потребителям продовольственных товаров.

Взаимодействие сельскохозяйственных предприятий и производителей средств производства несет и выгоды, и потери обеим сторонам, однако не очевидно, кто из них является чистым бенефициаром. С одной стороны, на продукцию производителей средств производства для сельского хозяйства существует довольно стабильный спрос внутри страны. С другой стороны, платежи за поставленную ими продукцию всегда приходят с опозданием, а зачастую покрываются при помощи различных бартерных и клиринговых схем<sup>6</sup>.

### **3.4. Эффективность существующей системы субсидирования сельского хозяйства**

Выделение субсидий сельскохозяйственным предприятиям происходит без какой-либо привязки к результатам их работы. Таким образом, нельзя утверждать, что целью субсидирования является поддержка сельского хозяйства или достижение критериев «продовольственной безопасности» путем увеличения выпуска сельскохозяйственной продукции. Скорее, такой целью является поддержка работников сельскохозяйственных предприятий и жителей села в целом. Следует отметить, что эта группа населения составляет 30% населения страны.

Существует очень сильная статистическая зависимость между суммой сельскохозяйственных субсидий на одного занятого в сельском хозяйстве в годовом исчислении и средней годовой заработной платой в этом секторе (см. табл. 4). Этот факт является дополнительным аргументом в пользу того, что целью субсидирования сельского хозяйства является поддержка работников сельскохозяйственных предприятий. Более того, даже сумма субсидий, показанная в государственном бюджете в пересчете на одного занятого в сельском хозяйстве, превышает среднюю годовую заработную плату такого занятого. Это значит, что размер государственной поддержки сельского хозяйства достаточно велик для того, чтобы выплачивать работникам сельскохозяйственных предприятий сумму, превышающую заработную плату, позволяя им не работать.

С 1999 по 2001 гг. только 70% в структуре денежных поступлений сельскохозяйственных предприятий занимали расчеты за поставленную продукцию и оказанные услуги, в то время как прямые дотации и кредиты занимали 20%. Если бы были подсчитаны все неденежные трансферты извне, то доля дотаций оказалась бы значительно выше.

<sup>6</sup> В государственном бюджете есть специальная строка «погашение задолженности производственного объединения «Минский тракторный завод» по платежам в Фонд социальной защиты населения Министерства труда и социальной защиты за счет средств от поставки сельскохозяйственным организациям тракторов». Планируется, что расходы по этой статье в 2003 г. составят 2.5 млн долл.

Таблица 4

**Отдельные показатели  
деятельности сельского хозяйства Беларуси**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003, I квартал
Всего расходов на сельское хозяйство из консолидированного бюджета, млн долл.	170.6	148.7	372.2	452.8	418.1	107.5
Удельный вес в ВВП, %	3.0	2.6	4.3	3.8	2.9	2.3
Сумма убытков, млн долл.	25.8	15.6	43.1	85.3	90.6	26.9
Удельный вес убыточных предприятий, %	33.3	36.9	39.4	54.2	58.7	–
Количество сельскохозяйственных предприятий	2489	2459	2414	2388	2388	2388
Расходы бюджета в расчете на одно предприятие, тыс. долл.	68.6	60.5	154.2	189.6	175.1	45.0
Количество занятых в сельском хозяйстве, тыс. чел.	624	588	560	527	550	500
Расходы бюджета в расчете на одного занятого, долл.	273.5	252.8	664.6	859.2	760.2	214.8
Средняя заработная плата, долл. за период	261.2	249.5	433.1	680.9	748.5	216.7

*Примечание.* Пересчет в доллары США производился по рыночному обменному курсу, который значительно отличался от официального вплоть до конца 2001 г.

*Источник:* расчеты автора на основе данных Министерства статистики и анализа Республики Беларусь.

В то же время государство навязывает предприятиям систему закупочных цен, уровень которых ниже рыночного. Каждое сельскохозяйственное предприятие обязано поставить определенный объем продукции по закупочным ценам. За счет этого столь большая доля сельскохозяйственных предприятий является убыточными. Сосуществование системы закупочных цен и практики субсидирования не позволяет достоверно определить, выигрывает ли сельскохозяйственный сектор от проводимой политики.

Используя подход к оценке эффективности сельскохозяйственных субсидий, предложенный в разделе 2, можно утверждать, что проблема неэффективного субсидирования в равной мере присуща как странам ОЭСР, так и Беларуси. Огромные финансовые вливания в сельское хозяйство страны не привели ни к укреплению данного сектора, ни к повышению уровня жизни сельских жителей. Очевидно, что вместо этого субсидии перетекают производителям факторов производства, используемых в сельском хозяйстве, таким как машиностроительные предприятия и предприятия нефтехимической отрасли, а также в перерабатывающую отрасль и далее к потребителям продуктов питания.

Как уже отмечалось ранее, часть субсидий, выдаваемых сельскохозяйственным предприятиям, перетекает сельскому населению и повышает его благосостояние. Такой способ повышения благосостояния определенной группы населения является малоэффективным и дорогим, так как предполагает постоянное использование практики хищений и коррупции. Кроме того, даже эта неформальная поддержка не в силах повысить уровень жизни в сельской местности до приемлемого уровня.

## **4. МЕРЫ «ЗЕЛЕННОЙ КОРЗИНЫ» И ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЕ В БЕЛАРУСИ**

### **4.1. Критерии отнесения субсидий к мерам «зеленой корзины» и преимущество таких мер перед другими видами субсидий**

Нормы ВТО ограничивают использование определенных мер поддержки сельского хозяйства, которые являются расточительными и влияют на объемы реализации продукции. В то же время нет никаких препятствий для использования мер «зеленой корзины», поскольку они не подпадают под обязательства по сокращению, так что страны-участницы ВТО могут использовать данные меры без ограничений. Кроме того, применение мер «зеленой корзины» способствует устойчивому развитию аграрного сектора. Таким образом, вступление в ВТО и переключение на меры «зеленой корзины» позволят создать необходимые условия для стабильного и устойчивого роста производства сельскохозяйственной продукции, повышения уровня жизни на селе, улучшения рыночной и социальной инфраструктуры. Вступление в ВТО создаст перспективы для роста сельскохозяйственного производства через ограничение возможности применения правительством неэффективной политики рыночной и ценовой поддержки производителей сельскохозяйственной продукции. Фокусирование на мерах «зеленой корзины» позволит также минимизировать искажения рыночных индикаторов и максимизировать долгосрочные выгоды от проводимой политики для сельского хозяйства.

Для того чтобы мера поддержки была отнесена к «зеленой корзине», она должна отвечать следующим критериям: 1) мера поддержки не должна оказывать влияния на объемы производства или это влияние должно быть минимальным; 2) поддержка должна осуществляться через государственные программы, финансируемые из бюджета и не требующие трансфертов со стороны потребителей.

К основным мерам «зеленой корзины» относятся:

- научные исследования, включая как общие, так и связанные с отдельными продуктами, а также исследования, связанные с программами защиты окружающей среды;
- меры по борьбе с болезнями животных и вредителями растений, такие как системы раннего оповещения, карантин и т. д.;
- обучение и переподготовка кадров;
- консультационные услуги, включая снабжение информацией и результатами исследований производителей и потребителей;
- инспекционные услуги для целей охраны здоровья, безопасности и стандартизации;
- услуги по маркетингу и продвижению на рынке (издержки, которые позволяют продавцам сельскохозяйственной продукции снизить цену или же предоставляют покупателям такой продукции прямые экономические выгоды, из данной статьи исключаются);

– строительство объектов инфраструктуры, включая линии электропередач, дороги и другую транспортную инфраструктуру, рыночную инфраструктуру, портовые сооружения, системы водоснабжения, дамбы и дренажные системы, инфраструктурные работы, связанные с охраной окружающей среды. Во всех случаях расходы осуществляются только на капитальное строительство и должны исключать расходы на строительство объектов для отдельных хозяйств.

Кроме перечисленных мер поддержки, государство имеет право предоставлять различные услуги сельскохозяйственным предприятиям через иные государственные программы. Эти программы, тем не менее, должны соответствовать обоим критериям, указанным выше. Возможные программы поддержки приведены ниже.

- Аккумуляция и хранение резервных запасов продовольственной продукции как одной из форм обеспечения продовольственной безопасности страны, что должно быть отражено в нормативных документах. Любые сделки купли-продажи продукции из резервов должны быть прозрачными и производиться по рыночным ценам на данную продукцию.
- Поддержка населения с низким уровнем доходов при помощи адресных субсидий или продуктовых талонов. Данные субсидии должны носить характер целевых выплат. Закупки государством продовольственных товаров в случае необходимости должны осуществляться по рыночным ценам.
- Прямые выплаты производителям сельскохозяйственной продукции (в денежном или натуральном виде), цель которых – поддержка их доходов на определенном уровне. Такие выплаты не должны оказывать влияния на объемы производимой или реализуемой продукции или же их влияние должно быть минимальным. Выплаты должны производиться в рамках государственных программ и не должны быть связаны с ценовой поддержкой.
- Косвенная поддержка доходов, не связанная с объемами производства и уровнем цен и не оказывающая воздействия на них.
- Участие государства в схемах страхования доходов фермеров. Такие программы также не должны оказывать влияния на объемы производства продукции и уровень цен.
- Участие государства в схемах страхования потерь урожая вследствие природных бедствий.
- Содействие структурной корректировке при помощи пенсионных программ для производителей.
- Выплаты в рамках программ охраны окружающей среды.
- Выплаты в рамках программ поддержки производителей, находящихся в регионах с неблагоприятными климатическими условиями. Такие программы не влияют на объемы производства и уровень цен.

Таким образом, существует множество мер поддержки сельского хозяйства, отвечающих требованиям ВТО. Постепенно страны-участницы

ВТО начинают отдавать предпочтение мерам поддержки «зеленой корзины» по сравнению с такими «традиционными» мерами рыночной и ценовой поддержки (РЦП), как использование различных интервенционных инструментов, надбавок к ценам или компенсации затрат на приобретение средств производства. Если в 1986–1988 гг. удельный вес РЦП в общем объеме государственной поддержки сельского хозяйства в странах ЕС составлял 91%, то в 2000–2002 гг. он сократился до 61%. С июня 2003 г. в аграрной политике стран ЕС начала поводиться так называемая «реформа Фишлера», в соответствии с которой доля РЦП должна быть сокращена до менее чем 40%, а вместо нее должны использоваться прямые выплаты фермерам, не оказывающие влияния на объемы производства.

Существуют три основные причины перехода стран ЕС от мер РЦП к мерам «зеленой корзины», причем все они являются уместными также и в случае Беларуси.

Во-первых, меры РЦП влияют на объемы производства и реализации сельскохозяйственной продукции. Они ущемляют интересы международных торговых партнеров и создают почву для конфликтов между ними. Такие конфликты зачастую оказывают негативное влияние и на ситуацию в других секторах экономики. Поэтому сокращение расходов по мерам РЦП помогает стабилизировать и улучшить международные торговые связи. В нынешней ситуации в Беларуси некоторые представители аграрного лобби выражают готовность пожертвовать вступлением страны в ВТО ради того, чтобы сохранить право применять без ограничения меры РЦП для поддержки отечественного сельского хозяйства. При этом они оставляют без внимания угрозу для внешних торговых связей страны и перспектив ее общего экономического развития, которую несет в себе отказ от вступления в ВТО. Беларусь географически находится между двумя аграрными гигантами: с одной стороны, это Россия и Украина, а с другой – расширенный Европейский союз. В такой ситуации ни в коем случае нельзя недооценивать важность членства в ВТО, которое сможет обеспечить защиту интересов Беларуси на международных переговорах.

Во-вторых, меры РЦП являются крайне неэффективным способом поддержки производителей сельскохозяйственной продукции. Например, использование интервенционной ценовой политики, которую поддерживают некоторые ответственные за сельскохозяйственную политику лица, требует изъятия 3–4 руб. у потребителей и налогоплательщиков, для того чтобы повысить доходы производителей сельскохозяйственной продукции на 1 руб. Прямые выплаты производителям сельскохозяйственной продукции, не связанные с объемами производства (меры «зеленой корзины»), намного более эффективны, так как более 90% средств, взятых у потребителей и налогоплательщиков, попадает к производителям. Иными словами, даже если бы не существовало опасности ухудшения внешнеторговых отношений и возникновения трудностей с принятием Беларуси в ВТО из-за применения мер РЦП, в силу приведенных аргументов такие меры должны рассматриваться как неэффективные.

Опыт Беларуси свидетельствует о том, что значительные размеры субсидирования сельского хозяйства (по некоторым данным задолженность сельскохозяйственных предприятий составляет 1 млрд долл., или 7% ВВП) не обязательно приводят к повышению производительности и эффективности сельскохозяйственных предприятий; напротив, объем производства не увеличивается, а доля убыточных предприятий растет.

В-третьих, применение мер «зеленой корзины» больше других способов поддержки сельского хозяйства способствует его устойчивому развитию. Меры РЦП обычно направлены на повышение доходов производителей сельскохозяйственной продукции, но они далеко не всегда способствуют созданию конкурентоспособного в долгосрочной перспективе аграрного сектора. Показательным является опыт стран ЕС в этой сфере: после нескольких десятилетий необычайно расточительной РЦП большая часть европейских фермерских хозяйств остается неэффективной и требует постоянной поддержки. Отличия между мерами РЦП и мерами «зеленой корзины» можно сравнить с отличиями между расходованием средств на потребление (краткосрочное «удовольствие») и инвестициями (долгосрочные выгоды). Меры «зеленой корзины», особенно те из них, которые связаны с образованием, тренингом специалистов, исследованиями и предоставлением консультационной помощи, являются инвестициями долговременного характера, на что, по нашему мнению, необходимо обращать внимание при разработке и проведении сельскохозяйственной политики в Беларуси.

Безусловно, применение мер РЦП вызывает появление зависимости аграрного сектора страны от финансовой поддержки со стороны государства. Страны ЕС уже не в состоянии ликвидировать такие меры поддержки, так как фермеры привыкли к ним и тому экономическому «успеху», который они создают. По этой причине замедляется процесс перехода от мер РЦП к мерам «зеленой корзины». Некоторые богатые страны, которые располагают значительными сравнительными преимуществами в производстве сельскохозяйственной продукции (к примеру, Япония, Норвегия и Швейцария), продолжают настаивать на использовании мер РЦП. В то же время в странах, являющихся основными поставщиками продукции сельского хозяйства на мировой рынок (таких как Австралия, Канада, США и страны ЕС), тенденция к прекращению государственной поддержки сельского хозяйства на меры «зеленой корзины» уже необратима. Такая тенденция поддерживается потребностью ограничения бюджетных расходов на сельское хозяйство и процессами, протекающими внутри ВТО. У белорусских политиков есть шанс избежать повторения ошибок своих коллег в развитых странах, не позволив аграрному сектору страны попасть в зависимость от субсидий и сделав субсидии эффективным инструментом развития.

#### **4.2. Использование мер «зеленой корзины» в Беларуси**

Маловероятно, что объем централизованного финансирования сельского

хозяйства Беларуси может значительно увеличиться в ближайшие годы, поскольку это потребовало бы более эффективного распределения имеющихся ограниченных финансовых ресурсов. Огромное значение будет иметь способность правительства выделить наиболее эффективные меры поддержки, которые позволят национальному аграрному сектору лучше реагировать на сигналы рынка, максимизируют темпы роста сельскохозяйственного производства и минимизируют искажения рыночных индикаторов. Очевидно, для решения этих задач более всего подходят меры «зеленой корзины». Далее мы обсудим их значение для устойчивого долгосрочного роста сельскохозяйственного производства, а также рассмотрим, как менялось финансирование мер «зеленой корзины» в Беларуси в последние годы.

#### *4.2.1. Сельскохозяйственная наука и образование*

Исследования в области сельского хозяйства играют важную роль в смене технологий производства на более экономичные, поиске более урожайных и устойчивых к заболеваниям культур и в итоге приводят к увеличению объемов производства и, следовательно, к снижению цен на сельскохозяйственную продукцию для потребителей. Технологии сельскохозяйственного производства в Беларуси сильно отстают от международных стандартов; многие прогрессивные технологии, применяемые в разных странах, пока что не нашли своего применения в Беларуси.

Данная статья включает в себя бюджетные расходы на содержание учебных заведений аграрного профиля, включая учебные и опытные хозяйства, централизованное финансирование предприятий и учреждений бывшей системы Академии аграрных наук Республики Беларусь (научно-исследовательских институтов, экспериментальных баз и опытных станций), а также финансирование переподготовки и повышения квалификации кадров сельского хозяйства. Основной объем научных исследований в стране осуществляется в структурах Национальной академии наук Беларуси. Научная работа, финансируемая за счет государственного бюджета, выполняется также высшими учебными заведениями.

Подготовка квалифицированных специалистов и управленцев для аграрного сектора имеет ключевое значение для роста сельскохозяйственного производства. Опыт показывает, что фермеры с более высоким уровнем образования получают лучшие урожаи, потому что используют более подходящие способы производства. Более того, образовательные и тренинговые программы способствуют сокращению уровня бедности в сельской местности, так как предоставляют сельским жителям возможность устройства на работу вне ферм. В 1997–1999 гг. расходы по данной статье были наибольшими среди всех мер «зеленой корзины» в Беларуси и занимали порядка 10% в общем объеме государственной поддержки сельского хозяйства страны (см. табл. 5).



Таблица 5

**Централизованное расходование средств  
на меры «зеленой корзины» в Беларуси**

	1997		1998		1999		2002	
	млн долл.	%	млн долл.	%	млн долл.	%	млн долл.	%
<b>Общие услуги</b>								
Сельскохозяйственная наука и образование <sup>1</sup>	30.85	4.4	47.93	7.1	44.68	10.2	0.36	0.1
Финансирование государственных целевых программ <sup>2</sup>	10.68	1.5	1.83	0.3	0.65	0.1	3.10	0.8
Капитальные вложения (мелиоративное и водохозяйственное строительство, строительство дорог внутрихозяйственного назначения, электрификация, газификация)	33.09	4.7	12.55	1.9	4.65	1.1	9.67	2.5
Борьба с болезнями животных и вредителями растений	10.6	1.5	5.87	0.9	3.14	0.7	9.76	2.5
<b>Программы охраны окружающей среды</b>								
Внесение повышенных доз минеральных удобрений и микроэлементов на землях, загрязненных радионуклидами	6.44	0.6	4.82	0.4	–	–	–	–
Известкование кислых почв	33.48	4.7	24.06	3.6	10.45	2.4	21.96	5.7
<b>Создание государственных резервов</b>								
Компенсация затрат по хранению государственного резерва зерна	–	–	1	0.1	0.15	0.0	0.12	0.0
<b>Поддержка уровня доходов производителя, не связанная с производством</b>								
Поддержка фермерских хозяйств	3.01	0.4	2.13	0.3	0.73	0.2	0.17	0.0
<b>Помощь при стихийных бедствиях</b>								
Компенсация сельскохозяйственным производителям, затронутым стихийными бедствиями	0.08	0.0	–	–	4.37	1.0	–	–
<b>Программы региональной помощи</b>								
Поддержка районов, находящихся в худших природно-климатических, экологических и экономических условиях	–	–	5.57	0.8	3.66	0.8	0.86	0.2
<b>Итого по мерам «зеленой корзины»</b>	<b>128.23</b>	<b>18.1</b>	<b>105.76</b>	<b>15.7</b>	<b>72.48</b>	<b>16.5</b>	<b>46.00</b>	<b>11.9</b>
Совокупная государственная поддержка сельского хозяйства	707.02	100.0	673.46	100.0	438.61	100.0	387.50	100.0

<sup>1</sup> Данные за 2002 г. включают только расходы Фонда стабилизации экономики производителей сельскохозяйственной продукции, которые занимают незначительную долю в общих расходах бюджета на сельскохозяйственную науку и образование.

<sup>2</sup> Программы, которые включались в данную статью в 1997–1999 гг. и 2002 г., не совпадали.

*Источники:* Институт аграрной экономики Национальной академии наук Беларуси; расчеты автора на основе данных Министерства статистики и анализа Республики Беларусь.

#### 4.2.2. Финансирование государственных целевых программ

Две подобные программы были отнесены к мерам «зеленой корзины» в 1997–1999 гг.: «Плодоводство» и «Охрана и рациональное использование земель». Программой «Плодоводство» предусматривалось проведение инвентаризации садов колхозов, совхозов, других сельскохозяйственных предприятий, крестьянских (фермерских) хозяйств и граждан, проведение почвенных обследований земель для определения их пригодности под закладку садов, а также развитие производственной базы сельскохозяйственных предприятий по выращиванию высококачественного посадочного материала плодовых и ягод-

ных культур. Программа «Охрана и рациональное использование земель» была сфокусирована на реализации комплекса мер по ведению земельного кадастра и мониторингу земель, совершенствовании структуры угодий, мелиорации земель, улучшении использования земель лесного фонда, состоянии водоохранных зон, восстановлении нарушенных и загрязненных земель, включая защиту почв от эрозии, консервации и восстановлении загрязненных радионуклидами и нарушенных земель.

В 2002 г. список государственных целевых программ, которые можно отнести к мерам «зеленой корзины», изменился. В него вошли такие программы, как, например, «Племенное дело», «Селекция и семеноводство», «Туберкулез». Расходы по двум другим программам, которые можно отнести к мерам «зеленой корзины» («Мелиорация» и «Поддержка 12 районов»), были отнесены к иным статьям, перечисленным в данном разделе.

#### *4.2.3. Капитальные вложения*

Данная статья объединяет централизованное финансирование мелиоративного и водохозяйственного строительства, электрификации, газификации, строительства дорог внутрихозяйственного назначения сельскохозяйственных предприятий. Около 1/3 площади сельскохозяйственных угодий Беларуси находится на мелиорированных землях. Начиная с 1992 г. площади устаревших мелиоративных систем, нуждающихся в реконструкции, возрастают ежегодно на 30–40 тыс. га. Этому способствует резкое снижение объемов ремонтно-эксплуатационных работ в последние годы. Данные инвентаризации мелиоративных систем (1999 г.) показали, что на 762.3 тыс. га сельскохозяйственных земель, нуждающихся в улучшении технического состояния и реконструкции, 34 тыс. км мелиоративных каналов (22%) заросли кустарником. На 83 тыс. км открытой мелиоративной сети требуется проведение ремонта. Требуют укрепления и ремонта 1719 км (43%) дамб обвалования польдерных систем. К мерам «зеленой корзины» были отнесены только централизованные капитальные вложения, включая реконструкцию и восстановление мелиоративных систем, освоение выпуска техники для проведения ремонтно-эксплуатационных работ.

Инвестиции в инфраструктуру помогут сельскохозяйственным предприятиям повысить эффективность производства, так как будут способствовать снижению издержек и росту производительности труда за счет облегчения доступа сельскохозяйственных предприятий к различным факторам производства. Развитие инфраструктуры села способствует также сокращению уровня бедности, так как появляется больше возможностей устройства на работу вне ферм.

#### *4.2.4. Борьба с болезнями животных и вредителями растений*

Осуществление мер по борьбе с болезнями животных имеет критически важное значение для здоровья поголовья скота, а значит, и для защиты населения от ряда опасных заболеваний, общих для людей и животных. Хорошо извест-

но, что если медицина лечит людей, то ветеринария защищает человечество от болезней, переносимых животными. Недостаточное финансирование систем раннего оповещения может закончиться огромными потерями для всего общества. К примеру, потери в Англии вследствие недавней эпидемии ящура и коровьего бешенства составили 32 и 12 млрд долл. соответственно. Эпидемия холеры среди поголовья свиней в Голландии принесла потери в 4.5 млрд долл. Осуществление мер по борьбе с вредителями растений приводит к повышению урожайности различных культур и, соответственно, к повышению доходов производителей данных культур.

В Беларуси в данную статью были включены расходы на проведение противоэпизоотических и карантинных мероприятий, а также восстановление поголовья сельскохозяйственных животных при проведении таких мероприятий. В 1998 г. из бюджета было выделено 100 млрд руб. для борьбы с лейкозом и гиподерматозом скота.

#### *4.2.5. Известкование кислых почв и внесение увеличенных доз минеральных удобрений и микроэлементов на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС*

Государство финансирует проведение работ по известкованию сельскохозяйственных угодий на территориях, подвергшихся радиоактивному загрязнению в результате аварии на Чернобыльской АЭС, что в комплексе с увеличенными дозами внесения минеральных удобрений и микроэлементов позволяет повышать протекторные свойства растений и способствует получению экологически безопасной продукции.

Комплекс финансируемых из государственного бюджета работ по внесению известковых материалов на загрязненных радионуклидами кислых почвах включает известкование загрязненных почв в колхозах, совхозах, других сельскохозяйственных предприятиях, с учетом стоимости известковых удобрений и железнодорожных тарифов, расходов на перевозку автомобильным транспортом, внесения их в почву, а также расходов по почвенно-агрохимическому обследованию и составлению проектно-сметной документации на эти работы. Данная статья – вторая по величине в расходах на меры «зеленой корзины» в Беларуси: ее доля в общем объеме поддержки сельского хозяйства в 1997–1999 и 2002 гг. составляла 2.4–5.7% (см. табл. 5).

#### *4.2.6. Компенсация затрат по хранению государственного резерва зерна*

Создание продовольственных резервов отвечает пункту 3 приложения 2 к Соглашению по сельскому хозяйству<sup>7</sup> и соответствует критериям обеспече-

<sup>7</sup> Приложение 2 к Соглашению по сельскому хозяйству содержит критерии, которым должны соответствовать конкретные меры поддержки для того, чтобы не попасть под обязательства по сокращению.

ния продовольственной безопасности, так как направлено на формирование запасов, предназначенных для стабилизации обеспечения рынка продукции сельскохозяйственного происхождения (продовольствия, семян, кормов) на случай стихийных бедствий и других форс-мажорных обстоятельств. По данному направлению в течение рассмотренного периода из бюджета компенсировались затраты по хранению государственного резерва зерна. Данная статья в 2002 г. финансировалась хуже остальных: только 217.3 млн руб. из 1444 млн руб. планируемых было фактически освоено.

#### *4.2.7. Поддержка крестьянских (фермерских) хозяйств*

На сегодняшний день в Беларуси существует небольшое количество фермерских хозяйств – 2.5 тыс. Фермерские хозяйства занимают всего 1% общей площади сельскохозяйственных угодий и производят 1% общего объема продукции сельского хозяйства страны. Структурная реформа сельского хозяйства Беларуси и развитие фермерства имеют критическое значение для развития данного сектора в долгосрочной перспективе.

Поддержка фермерских хозяйств соответствует критериям пунктов 6 и 11 приложения 2 к Соглашению по сельскому хозяйству, так как представляет собой не связанные с производством бюджетные расходы (строительство дорог, газо-, водо- и электрокоммуникаций). В данную статью входят также расходы государства на структурную перестройку сельского хозяйства. На данный момент размер расходов по данной статье является одним из наименьших среди всех мер «зеленой корзины», снизившись с 3 млн долл. в 1997 г. до 170 тыс. долл. в 2002 г. (см. табл. 5).

#### *4.2.8. Финансовая помощь 12 районам, находящимся в худших природно-климатических, экологических и экономических условиях*

Согласно Постановлению Совета министров Республики Беларусь №514 от 01.04.1998 г. «О первоочередных мерах по ускоренному развитию ряда районов республики, находящихся в худших природно-климатических, экологических и экономических условиях» оказывалась финансовая помощь 12 районам (Березинскому, Брагинскому, Ганцевичскому, Городокскому, Ивьевскому, Краснопольскому, Лельчицкому, Лиозненскому, Петриковскому, Сенненскому, Славгородскому и Чериковскому) по следующим основным направлениям: 1) сортообновление и сортосмена сельскохозяйственных культур (приобретение сортовых семян высоких репродукций); 2) внесение минеральных удобрений, известкование кислых почв и применение средств защиты растений; 3) мелиоративное строительство; 4) поставка сельскохозяйственной техники; 5) переоснащение молочных ферм; 6) улучшение породного и качественного состава поголовья сельскохозяйственных животных.

Финансирование данной статьи до 2000 г. осуществлялось из Республиканского фонда поддержки производителей сельскохозяйственной продукции.

Сумма расходов составила 243 млрд руб. в 1998 г. и 515 млрд руб. в 1999 г.<sup>8</sup> Начиная с 2001 г. расходы были значительно сокращены (с 5.7 млн долл. в 1998 г. до 0.86 млн долл. в 2002 г.) и осуществлялись в рамках целевой государственной программы.

Удельный вес расходов на меры «зеленой корзины» в общем объеме государственной поддержки в Беларуси в 1999 г. составлял 16.5%. К сожалению, автору не была доступна информация по сумме расходов на аграрную науку и образование. Если предположить, что удельный вес расходов бюджета на сельскохозяйственную науку и образование в 2002 г. оставался на уровне предшествующих лет – около 10% от общего объема сельскохозяйственных субсидий, – то удельный вес всех мер «зеленой корзины» в сельскохозяйственных субсидиях превысит 20%.

Таким образом, существует огромный потенциал для повышения доли расходов на меры «зеленой корзины» в общем объеме государственного финансирования сельского хозяйства Беларуси, даже учитывая ограниченные возможности белорусского бюджета. В последние годы наибольшую долю в расходах на меры «зеленой корзины» занимали расходы на сельскохозяйственную науку и образование. Однако необходимо констатировать, что не уделялось должного внимания финансированию таких важных сфер, как консультационные услуги, строительство объектов инфраструктуры и проведение земельной реформы. Более того, зачастую объем фактического финансирования был значительно меньше запланированного. Например, в 2002 г. были недофинансированы следующие статьи расходов: поддержка районов, находящихся в худших природно-климатических, экологических и экономических условиях (профинансированы на 63% от плана) и поддержка фермерских хозяйств (55.9% от плана).

Вступление в ВТО не ограничит возможности поддержки отечественного аграрного сектора. Будучи членом ВТО, Беларусь сможет использовать весь ряд мер «зеленой корзины», не подпадающих, как известно, под требования по сокращению. Использование мер «зеленой корзины» позволяет поддерживать рост сельскохозяйственного производства в долгосрочном периоде, не искажая при этом рыночные индикаторы и не создавая конфликтные ситуации с торговыми партнерами.

По мере того как становятся очевидными сложности, связанные с использованием мер рыночной и ценовой поддержки, в мировой сельскохозяйственной политике происходит движение в сторону большего использования мер «зеленой корзины». В условиях Беларуси не следует брать пример с богатых европейских стран, которые могут себе позволить содержать неэффективное сельское хозяйство при помощи мер РЦП. Ограниченные финансовые ресурсы должны инвестироваться в будущее сельского хозяйства, а не в поддержку устаревшего производства. Меры «зеленой корзины» являются идеальным средством инвестирования в ноу-хау, современные технологии, управленческие навыки и инфраструктуру, так необходимые белорусскому сельскому хозяйству для того, чтобы стать конкурентоспособным.

<sup>8</sup> 1 января 2000 г. произошла деноминация белорусского рубля (1:1000).

Размер расходов на меры «зеленой корзины» в Беларуси в 1999 г. составил около 72.5 млн долл. В 2002 г. расходы на меры «зеленой корзины» достигли 20% общего объема государственной поддержки сельского хозяйства. Удельный вес расходов на меры «зеленой корзины» в общем объеме государственной поддержки сельского хозяйства был довольно стабильным (от 15 до 18% в 1997–1999 гг.). Если учесть, что в Беларуси государство ежегодно тратит на поддержку сельского хозяйства около 0.5 млрд долл. и что белорусское сельское хозяйство остро нуждается в инвестициях, то расходы на меры «зеленой корзины» в действительности являются довольно низкими. Нужно не только увеличить эти расходы, но и добиться полного финансирования соответствующих статей. Наибольшее внимание должно быть уделено консультационным услугам, инфраструктуре села и осуществлению земельной реформы.

## 5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Методология оценки эффективности сельскохозяйственных субсидий, предложенная в рабочих документах ОЭСР, является чрезвычайно полезной для оценки эффективности субсидий сельскому хозяйству Беларуси. Несмотря на то что в нынешних условиях невозможно провести точные расчеты коэффициента эффективности трансфертов сельскому хозяйству Беларуси, необходимо констатировать, что значение данного коэффициента для используемых в настоящий момент видов субсидий было бы очень низким. Субсидии сельскому хозяйству Беларуси, несмотря на их большой размер, не достигают ни одной из двух возможных целей – ни укрепления экономики сельскохозяйственных предприятий, ни повышения уровня жизни сельских жителей.

Существующая система субсидирования является неэффективной в достижении поставленных перед ней целей, и, кроме того, структура субсидий не соответствует требованиям ВТО, предъявляемым странам-участницам. Будучи членом данной организации, Беларуси придется существенно сократить размер сельскохозяйственной поддержки, а именно размер субсидий без привязки к продукту, уменьшить некоторые субсидии с привязкой к продукту (например, на выращивание сахарной свеклы), а также отказаться от налоговых льгот производителям сельскохозяйственной продукции. Лица, ответственные за принятие решений по аграрной политике в Беларуси, обеспокоены тем, что вступление страны в ВТО ограничит возможности финансовой поддержки аграрного сектора. Однако такие опасения не являются обоснованными.

Во-первых, ВТО требует сокращения размеров только таких мер поддержки, которые оказывают влияние на объемы производства и реализации сельскохозяйственной продукции (меры «красной» и «желтой корзины»). Меры же «зеленой корзины» не попадают под требования ликвидации или сокращения.

Во-вторых, меры «зеленой корзины» значительно больше способствуют увеличению эффективности сельскохозяйственного производства, нежели меры рыночной и ценовой поддержки. Таким образом, используя меры «зеле-

ной корзины», государство может активно помогать аграрному сектору, инвестируя в инфраструктуру села и другие проекты, делающие отечественных производителей более конкурентоспособными.

В-третьих, принимая во внимание, что правительство Беларуси расходует на меры «зеленой корзины» менее 100 млн долл. (15–20% от общего объема государственной поддержки сельского хозяйства), существует огромный потенциал поддержки сельского хозяйства через такие меры. Использование данного ресурса будет способствовать устойчивому росту в сельском хозяйстве в долгосрочном периоде.

В-четвертых, основная часть расходов на меры «зеленой корзины» приходится на науку и образование, в то время как значительно меньше средств выделяется на инфраструктуру и консультационные услуги. Рост инвестиций в эти сферы является важным условием улучшения ситуации в аграрном секторе.

## ЛИТЕРАТУРА

Лециловский П.В. (2003) *Экономика предприятий и отраслей агропромышленного комплекса*, Минск, БГЭУ.

OECD (1996) *Factors Conditioning the Transfer Efficiency of Agricultural Support*, Paris, OECD.

OECD (2001) *Decoupling: The Conceptual Overview*, Paris, OECD.

OECD (2002a) *Agricultural Policy in OECD Countries: A Positive Reform Agenda*, COM/AGR/TD/WP(2002)19, Paris, OECD.

OECD (2002b) *The Incidence and Income Transfer Efficiency of Farm Support Measures*, Paris, OECD.

TACIS (2001) *Recommendations and Proposals on the Establishment of a Common Agrarian Market Among the CIS and the WTO Issue*, [http://www.aris.ru/WIN\\_E/TACIS/TACIS\\_2001/a/](http://www.aris.ru/WIN_E/TACIS/TACIS_2001/a/).

WTO (1994) *Agreement on Agriculture*, [http://www.wto.org/english/docs\\_e/legal\\_e/14-ag.pdf](http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/14-ag.pdf).

## ПРИЛОЖЕНИЕ 1

Таблица 1  
Эффективность различных способов субсидирования в странах ОЭСР

Вид субсидии	Распределение субсидии, %					Чистые потери	Всего
	Трудовые ресурсы фермы	Земельные ресурсы фермы	Владельцы земли (не фермеры)	Производители факторов производства			
Ценовая поддержка	10	13	13	36	28	100	
Компенсация затрат на приобретение факторов производства	8	9	9	25	49	100	
Надбавки к закупочным ценам	12	14	14	39	21	100	
Выплаты за обрабатываемую землю	1	46	45	3	5	100	

Источник: OECD (2002a).

## **ПРИЛОЖЕНИЕ 2. ПЕРЕЧЕНЬ НАПРАВЛЕНИЙ ПОДДЕРЖКИ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА В СООТВЕТСТВИИ С ПРОГРАММОЙ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АГРОПРОМЫШЛЕННОГО КОМПЛЕКСА МИНСКОЙ ОБЛАСТИ НА 2001–2005 ГГ.**

Один из наиболее подробных перечней различных каналов предоставления субсидий сельскому хозяйству приводится в Программе совершенствования агропромышленного комплекса Минской области на 2001–2005 гг. Ниже перечислены все приведенные в программе каналы субсидирования.

- Выплата надбавок к закупочным ценам на сельхозпродукцию, поставляемую в государственный резерв и рыночный фонд, формируемый на областном уровне.
- Проведение мероприятий по повышению плодородия почв – перезалужению сельскохозяйственных угодий.
- Финансирование ряда комплексных государственных и областных программ, мероприятий технологического характера в области птицеводства, овощеводства и плодоводства и других отраслей АПК.
- Поддержка племенного дела в животноводстве, компенсация затрат по искусственному осеменению.
- Субсидирование ряда мелиоративных работ.
- Проведение работ по предупреждению и ликвидации карантинных и особо опасных инфекционных заболеваний животных, вредителей и болезней сельскохозяйственных культур.
- Целевая подготовка кадров для отрасли области.
- Возмещение убытков от производства социально значимых видов продукции.
- Капитальное строительство.
- Поддержка реализации ряда областных программ АПК.
- Содержание бюджетных организаций отраслевой направленности.
- Финансирование иных разовых мероприятий, имеющих стратегическое значение для развития отрасли.
- Приобретение зерно-, кормо- и льноуборочной техники импортного и отечественного производства; почвообрабатывающих, посевных агрегатов и машин для заготовки кормов, производимых предприятиями области и республики; тракторов; приобретение специальной техники для ухода и эксплуатации мелиоративных систем.
- Оплата лизинговых платежей за приобретенную сельскохозяйственную технику на условиях долгосрочной аренды, оплата процентов по кредитам банков, полученным на приобретение и ремонт сельхозтехники.
- Приобретение холодильного, доильного и другого оборудования для животноводческих ферм.
- Приобретение прочей сельскохозяйственной техники и оборудования для сельскохозяйственных предприятий и механизированных обособленных подразделений юридических лиц.
- Приобретение запасных частей для восстановления сельскохозяйственной техники.
- Приобретение, восстановление сельскохозяйственной техники организациям, оказывающим услуги по ремонту сельскохозяйственной техники.



- Приобретение технологического оборудования, используемого для ремонта сельскохозяйственной техники.
- Оплата обслуживающим предприятиям наценок за приобретенную в централизованном порядке за счет средств фонда (стабилизации экономики производителей сельскохозяйственной продукции и продовольствия) технику и оборудование в размере 9% от стоимости для покрытия затрат по закупке, доставке и хранению. При покупке техники за пределами республики дополнительно оплачиваются по фактическим расходам государственная пошлина и налог на добавленную стоимость.
- Компенсация затрат банков в связи с выдачей ими юридическим лицам льготных кредитов на ремонт сельскохозяйственной техники.
- Оплата предварительных комиссионных затрат и затрат по страхованию кредита на приобретение сельскохозяйственной техники.
- Развитие производства товаров (работ, услуг), включая научно-исследовательские, опытно конструкторские, опытно-технические работы и освоение новых видов наукоемкой продукции.
- Создание и развитие производств, основанных на новых и высоких технологиях.

В то же время данный перечень не включает в себя такие распространенные меры поддержки, как налоговые льготы, списание долгов, более низкие, чем для других отраслей, тарифы на электро- и теплоэнергию.

### ПРИЛОЖЕНИЕ 3

Таблица 1

#### Структура субсидий с привязкой к продукту в Беларуси, 1999 г.

Название культуры	Размер субсидии, млн долл.	Удельный вес, %
Пшеница	4.48	4.0
Рожь	3.69	3.3
Просо	0.01	0.0
Гречиха	0.14	0.1
Ячмень	4.75	4.2
Овес	1.23	1.1
Кукуруза	0.72	0.6
Горох	1.23	1.1
Рапс	1.4	1.3
Сахарная свекла	21.98	19.6
Льноволокно	2.2	2.0
Картофель <sup>1</sup>	–	–
Крупный рогатый скот	10.75	9.6
Свиньи	17.26	15.4
Птица	5.2	4.6
Молоко	19.89	17.8
Яйца	17.04	15.2
<b>Итого</b>	<b>111.97</b>	<b>100.0</b>

<sup>1</sup> Данные по картофелю отсутствуют.

Источник: расчеты автора на основе данных Института аграрной экономики Национальной академии наук Беларуси.

Таблица 2

**Структура субсидий без привязки к продукту в Беларуси, 1999 г.**

<b>Вид субсидии</b>	<b>Размер субсидии, Удельный</b>	
	<b>млн долл.</b>	<b>вес, %</b>
Компенсация затрат на энергоресурсы	7.26	2.4
Лизинг сельскохозяйственной техники	32.84	10.8
Операционные расходы (содержание мелиоративной сети)	7.45	2.5
Производственные капвложения (кроме мелиоративных и водохозяйственных)	23.86	7.9
Компенсация транспортных расходов	0.3	0.1
Компенсация затрат на приобретение удобрений, семян, комбикормов, средств защиты растений	94.72	31.3
Льготирование процентных ставок за пользование кредитами	22.7	7.5
Государственная поддержка племенного животноводства	2.07	0.7
Государственная поддержка элитного семеноводства	1.45	0.5
Товарный кредит	8.38	2.8
Компенсация затрат на приобретение и ремонт техники	79.69	26.3
Прочие неисключаемые субсидии	22.18	7.3
<b>Итого</b>	<b>302.9</b>	<b>100.0</b>

*Источник:* расчеты автора на основе данных Института аграрной экономики Национальной академии наук Беларуси.