



**Технические записки ФАО по вопросам торговой политики,
связанным с переговорами по сельскому хозяйству в рамках ВТО**

№ 5 Внутренняя поддержка: связанные с торговлей вопросы и факты

Содержание

- 1 В чем суть обсуждаемых вопросов?**
 - 2 Как меры внутренней поддержки регулируются в ВТО?**
 - 3 Данные об искажениях в торговле, обусловленных мерами внутренней поддержки**
 - 4 Включение в исследуемые модели допущений о «несвязанности»**
 - 5 Будут ли дополнительные правила обязательными?**
 - 6 Заключительные замечания**
 - 7 Литература**
-

1 В чем суть обсуждаемых вопросов?

Цель настоящей технической записки¹ – рассмотреть два основных вопроса, связанных с предметом проходящих в ВТО переговоров о дополнительных правилах регулирования мер внутренней (т.е. государственной) поддержки сельского хозяйства. Суть вопросов сводится к следующему: i) каков характер мер внутренней поддержки, способных исказить условия торговли? ii) будут ли дополнительные правила ВТО, предназначенные для регулирования мер внутренней поддержки, эффективно способствовать снижению уровней поддержки, искажающих условия торговли?

Для подготовки контекста настоящая записка начинается с краткого обзора имеющейся информации о том, как меры внутренней поддержки регулируются в настоящее время с помощью правил, установленных в рамках принятого в ходе Уругвайского раунда Соглашения по сельскому хозяйству (ССХ). Затем анализируется характер этих правил с точки зрения их эффективности. Далее освещаются наиболее значимые аспекты Рамочного соглашения от августа 2004 года на предмет их возможного использования для выработки дополнительных правил применения мер внутренней поддержки.

После этого исследуется весь накопленный, хотя и ограниченный, запас эмпирических и теоретических данных, относящихся к вопросу о том, действительно ли минимально воздействие так называемых «несвязанных» выплат на торговлю. На основе этого обзора дается оценка разработанной ОЭСР иерархии категорий мер поддержки (в соответствии с которой меры поддержки классифицируются с учетом их влияния на

¹ При подготовке настоящей технической записки были использованы материалы обсуждений, состоявшихся в ходе неофициального консультативного совещания экспертов по вопросу внутренней поддержки, которое было проведено в штаб-квартире ФАО в августе 2004 года. На этом совещании основное внимание было уделено аналитической и эмпирической работе по вопросам, касающимся мер внутренней поддержки применительно к проходящим в рамках ВТО переговорам.

торговлю, под воздействием которого и происходит искажение ее условий) с точки зрения ее устойчивости от воздействия целого ряда критериев. В результате предлагается осторожный вывод о том, что именно детальная разработка таких программ, в частности использование мер внутренней поддержки в различных сочетаниях, является основополагающей для определения степеней их воздействия и отсюда для их выстраивания по степени важности.

Для того чтобы разработать меры внутренней поддержки, которые действительно не были бы связаны с сельскохозяйственным производством, необходимо вникнуть в природу механизмов, под воздействием которых элемент «несвязанности» может влиять на процесс принятия производственных решений. К этим всеми отмечаемым – но, к сожалению, мало анализируемым – механизмам относятся: влияние «несвязанных» выплат на условно-постоянные издержки, на снижение уровня риска и повышение благосостояния; отходы от политики поддержки, приводящей к появлению ожиданий относительно объемов и критериев будущей «несвязанной» поддержки; и несовершенство рынков ресурсов производства. Ниже предлагается краткий перечень таких механизмов.

Далее в настоящей записке начинается рассмотрение того предела, до которого правила регулирования внутренней поддержки способны играть эффективную роль, учитывая то, как меры внутренней поддержки в настоящее время трактуются в ВТО. В заключительной части обсуждаются возможности использования материалов существующих исследований для анализа последствий ведущихся переговоров по поводу внесения изменений в правила регулирования мер внутренней поддержки, и акцентируются те аспекты, которые требуют дальнейшего исследования.

2 Как меры внутренней поддержки регулируются в ВТО?

В нынешних правилах ВТО о регулировании мер внутренней поддержки используется концепция «общий агрегированный показатель поддержки» (АПП), служащий в качестве основы для количественного измерения уровня поддержки и ведения переговоров о снижении такого уровня. Основными параметрами АПП являются: i) показатель поддержки рыночных цен, измеряемый разницей между фиксированной мировой справочной ценой и внутренней регулируемой ценой (которая может не совпадать с внутренней рыночной ценой) в любой данный момент времени; и ii) объем бюджетных расходов (для более полного анализа АПП (см. вставку 6 в настоящей записке)).

Вместе с тем, для целой категории мер поддержки существует ряд оснований для освобождения их от обязательств по сокращению, и эти основания страны обязаны включать в свои расчеты АПП, как это тезисно поясняется во вставке 1.

Вставка 1: Меры, освобождаемые от обязательств по их сокращению

Меры «зеленой корзины»

Расходы, сопряженные с проведением любой данной интервенционной меры могут исключаться из АПП и, следовательно, освобождаться от обязательств по их сокращению, если считается, что степень искажающего воздействия принимаемой меры на условия торговли или производства является не более чем «минимальной». В

ССХ на этот счет содержится оговорка о том, что поддержка, обеспечиваемая соответствующей мерой, должна финансироваться не за счет средств потребителей, а за счет государства, и в то же время не служить цели оказания поддержки ценам производителей. В настоящий момент в данную корзину включены: программы, которые предоставляют услуги или льготы сельскому хозяйству, но которые не предусматривают прямых выплат производителям или переработчикам сырья, в том числе исследовательские программы; меры борьбы с вредителями и болезнями; меры по созданию государственных резервов продовольствия для обеспечения продовольственной безопасности и меры по оказанию продовольственной помощи внутри государства; и прямые выплаты производителям, когда они не имеют отношения к категории, объему или ценам производства, или к использованию производителем факторов производства. Последняя категория включает «несвязанную» поддержку доходов сельхозпроизводителей; программы страхования доходов и социальной поддержки, помощь в осуществлении структурной перестройки через планы постепенного выведения производителей и ресурсов из сферы производства.

Меры «голубой корзины»

В настоящее время положение о «голубой корзине» освобождает прямые от обязательств по сокращению поддержки, если они примяются в сочетании с программами ограничения масштабов производства. Эта корзина имеет прямое отношение к мерам поддержки, принимаемым в некоторых развитых странах, в частности, к программам Европейского союза по субсидированию фермерских инициатив по выведению пахотных земель из сельхозоборота. Эти меры используют немногие государства-члены ВТО, но для тех, кто их применяет, они имеют огромное значение. В принятом 1 августа 2004 года Рамочном соглашении определение мер поддержки, наполняющих «голубую корзину», было расширено с целью включения в него программ ограничения выплат.

О de minimis клаузуле

Там, где объем АПП в отношении конкретного продукта или в отношении поддержки, не привязанной к конкретному продукту, составляет менее 5 процентов² общего объема производства конкретного сырьевого товара (конкретного продукта) в стоимостном выражении и/или 5 процентов общего объема производства (производства, не привязанного к конкретному продукту) в стоимостном выражении, клаузула de minimis позволяет исключить такую поддержку из методики расчета величины общего АПП. Следует подчеркнуть, что представленные в «желтой корзине» меры поддержки, если их объем помощи не превышает 5 процентов сельскохозяйственного производства, можно в соответствии с клаузулой de minimis вычитать из формулы расчета дважды: один раз в отношении АПП, привязанного к конкретному продукту, и еще раз в отношении АПП, не привязанного к конкретному продукту.

Источник: ВТО (2004 год)

Как в ходе нынешнего раунда переговоров можно было бы иначе сформулировать правила использования внутренней поддержки?

² 10% для развивающихся стран.

Августовское рамочное соглашение ВТО содержит определенные указания относительно того, каким образом можно было бы на нынешних переговорах иначе сформулировать правила использования мер внутренней поддержки. В Соглашении говорится, что окончательный предел общего АПП будет существенно снижен за счет использования поэтапного подхода, согласно которому странам с более высоким АПП придется делать больше сокращений. Кроме того, для АПП, ориентированного на конкретный продукт, будет установлено предельное значение.

В Соглашении предлагается также ввести дополнительный критерий для «голубой корзины», параметры которой будут расширены, с тем чтобы включить в нее как прямые выплаты в рамках программ ограничения производства, так и прямые субсидии без привязки к производству, если такие субсидии основываются на фиксированных и не меняющихся базовых величинах и урожаях; или выплаты в животноводстве, осуществляемые из расчета фиксированного и неменяющегося поголовья скота; и подобные субсидии исчисляются из расчета 85 процентов, или даже меньше, от фиксированного и неменяющегося базового объема производства. Была также достигнута договоренность, что поддержка на основании «голубой корзины» не будет превышать 5 процентов усредненной общей стоимости сельскохозяйственного производства страны за прошлый период, и ее наполнение обговаривается на переговорах. Это предельное значение будет действовать по отношению к любому действительному или потенциальному пользователю «голубой корзины», причем отсчет пойдет с начала осуществления. Для тех же случаев, когда государство-член уже имеет большую процентную долю своей искажающей условия торговли поддержки в «голубой корзине», будет предусмотрена определенная гибкость.

В соответствии Рамочным соглашением критерии «голубой корзины» будут пересматриваться и уточняться, с тем чтобы обеспечить такое положение, при котором меры поддержки не будут, или почти не будут, с искажением влиять на условия торговли или производства. Такие пересмотры и уточнения «будут необходимы для того, чтобы базовые концепции, принципы и эффективность «зеленой корзины» остались незыблемыми и чтобы в них должным образом учитывались озабоченности, не связанные с торговлей».

Понятно, что для дальнейшего продвижения переговорного процесса центральное место должно быть отведено вопросу о том, какие меры поддержки подпадают под те или иные категории. В связи с этим двумя ключевыми источниками директивной информации служат экономический анализ мер поддержки и постановления органа ВТО по урегулированию споров. Объем научно-экономической литературы по этому вопросу, который будет рассмотрен ниже, постоянно растет. Что касается второго источника, то наиболее важным является недавний доклад этого органа по хлопковому спору, резюме которого предлагается ниже в виде вставки 2.

Вставка 2: Руководящие указания, вытекающие из постановлений органа ВТО по урегулированию споров

Определенные директивные указания в отношении категорий мер государственной поддержки, которые, как можно предположить, оказывали неблагоприятное воздействие на торговлю, создавая перекосы, вытекают из постановления органа ВТО от 2004 года «О поддержке производства хлопка «упланд» в Соединенных Штатах Америки». В постановлении, которое осталось в силе после апелляции Соединенных

Штатов, говорится, что некоторые компоненты программы государственной поддержки, используемой Соединенными Штатами, а именно программы кредитования сбыта и антициклические выплаты в добавление к выплатам второй категории, как было установлено, оказывали существенное давление на цены на хлопок на мировом рынке. Вместе с тем, было установлено, что другие компоненты этой программы, а именно прямые выплаты, такие как выплаты по контрактам за производственную гибкость и выплаты по страхованию сельскохозяйственных культур, не оказывали существенного давления на цены, хотя выплаты по контрактам за производственную гибкость и прямые выплаты, как было сочтено, не отвечали критериям «зеленой корзины», поскольку получающие такие выплаты сельхозпроизводители не имели права переключаться на другие культуры, в частности на фрукты и овощи.

Выше речь шла об отдельных мерах поддержки, однако далее в тексте настоящей технической записки будет сделан акцент на то, как важно использовать различные меры, принимаемые в рамках программы поддержки доходов фермеров, в комплексе.

Источник: ВТО (2004 год)

В разделе ниже речь пойдет о некоторых особенностях мер поддержки, которые в теоретическом плане в большей степени способны повысить вероятность их участия в процессе производства, и поэтому они обладают потенциалом создавать перекосы в торговле.

3 Данные об искажениях в торговле, обусловленных мерами внутренней поддержки

Теоретически все меры государственной поддержки, так или иначе, носят производственный характер, а значит, способны вносить искажения в условия торговли. Стремление шире использовать «несвязанные выплаты»³ там, где АПП рассматривался как возможный параметр для обязательного соблюдения и/или где действуют другие механизмы снижения поддержки в рамках «желтой корзины», ассоциировалось с переходом на такие механизмы поддержки, которые, как считается, в меньшей степени искажают условия торговли, чем существующие меры поддержки. Но подтверждается ли такая тенденция на самом деле?

В связи с тем, что объем эмпирических данных об искажающем влиянии «несвязанных» выплат на условия торговли весьма ограничен, так как такие выплаты стали применять не так давно – только после реформы общей (единой) сельскохозяйственной политики (ОСХП) 1992 года в случае ЕС и после билля о сельском хозяйстве 1996 года в случае Соединенных Штатов, – то определить степень такого искажения весьма проблематично (Огг и ван Коотен, 2004 год). Ну а поскольку вывести количественную оценку, измерить степень искажения условий торговли, которую вносят меры поддержки в рамках данной политики и институциональных условий, задача далеко не простая, то для стимулирования дискуссии по этому вопросу

³Строгость определения понятия «несвязанные субсидии» достигается в том случае, если выплаты являются фиксированными и гарантированными и, таким образом, не поддаются влиянию апостериорной реализации рыночных условий. Выплаты должны финансироваться налогоплательщиками и основываться на четких определениях таких критериев, как, например, состояние доходов, использование факторов производства или объем производства (Всемирный банк, 2003 год).

предлагается в качестве следующего шага установить исходную иерархию широких категорий мер поддержки и затем рассмотреть различные аспекты концепции политики с точки зрения их воздействия на данную иерархию.

Иерархия искажений условий торговли

ОЭСР внесла существенный вклад в разработку теории устранения связи между объемом производства и субсидированием как с точки зрения развития концептуальных рамок, так и с точки зрения эмпирического анализа степени «несвязанности» различных мер поддержки (ОЭСР 2001 год, 2004 год)⁴. В качестве аналитических рамок ОЭСР использовала так называемую «матрицу оценки политики» (МОП), которая позволяет моделировать всевозможные процессы воздействия различных стилизованных гипотетических мер поддержки на производство и торговлю. Для учета определенной степени погрешности, возникающей в связи с использованием в этой модели стоимостных параметров, в ходе моделирования был проведен анализ показателя чувствительности. Для каждого из 500 образцов определялся полный набор показателей взаимозаменяемости факторов производства и эластичности спроса в отношении каждой из задействованных в модели МОП сельскохозяйственной культуры и каждой страны методом случайной выборки, проводившейся из множества равномерных распределений этих параметров. Моделирование мер поддержки было проведено по каждому образцу: в одном случае для определения эффекта воздействия меры по поддержке рыночных цен и в другом случае для определения эффекта воздействия эквивалентной выплаты в рамках альтернативной политики.

Затем с помощью результатов моделирования была разработана ориентировочная иерархия категорий мер поддержки, выстраиваемых по характеру их искажающего воздействия на производство, по отношению к эффектам воздействия поддержки рыночных цен (ПРЦ). Для меры «g» степень воздействия на уровень производства рассчитывается как отношение дополнительного производства к единице расходов на механизм поддержки. Затем выводится коэффициент производства, чтобы определить степень воздействия на уровень производства каждой единицы расходов на меру «g» по отношению к степени воздействия на уровень производства тех же расходов на меру поддержки рыночных цен.

$$\text{Воздействие на производство (g)} = \frac{\text{Дополнительное производство (g)}}{\text{Дополнительная поддержка (g)}}$$

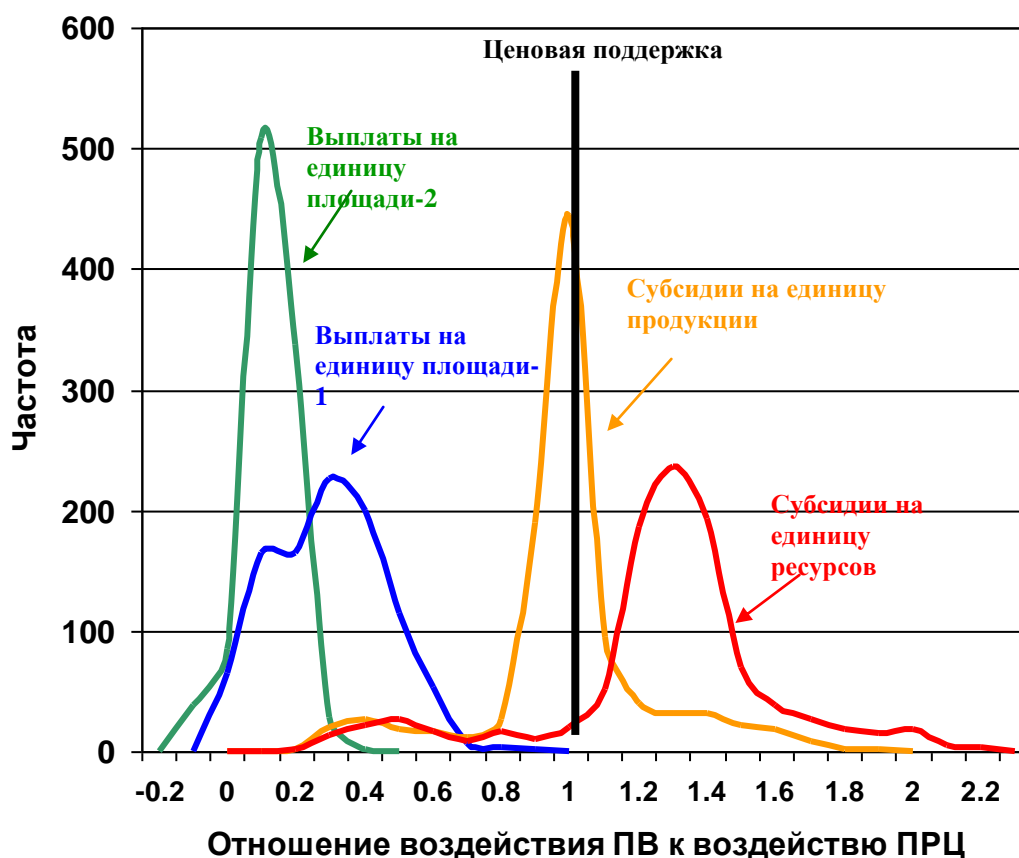
$$\text{Коэффициент производства (g)} = \frac{\text{Воздействие на производство (g)}}{\text{Воздействие на производство (ППЦ)}}$$

На рис.1 отображены результаты моделирования степени влияния мер поддержки на условия торговли. Если значение такого коэффициента меньше единицы, то это означает, что степень «несвязанности» данной меры с условиями торговли превосходит аналогичный показатель для меры по поддержке рынка. Если значение коэффициента

⁴ Следует отметить, что анализ вопросов риска не поддается стандартизации с точки зрения ОПШ. Для получения показателя «цена/деньги» требуется вводить допущения по предпочтениям рисков, наличию рынков, зависящих от конъюнктуры, и т.д. (ОЭСР 2004 год).

равняется 1,59, то это означает, что степень воздействия из расчета на единицу расходов на 59 процентов выше степени воздействия, оказываемого тем же самым объемом расходов на ПРЦ. Субсидии на единицу ресурсов вносят больше искажений в условия торговли, чем поддержка рыночных цен, поскольку здесь сокращается большая доля затрат на вводимые ресурсы из расчета на единицу расходов по сравнению с той долей, на которую увеличивается цена выпускаемой продукции под воздействием того же самого объема расходов.

Рис. 1: Распределение прогнозируемых степеней воздействия различных категорий мер на условия торговли (анализ чувствительности с помощью модели МОП – 500 вариантов моделирования)



Источник: Антон (2004 год).

Примечания: Объем выплат за площадь 1 = объему выплат, производимых на основе посевных площадей и предоставляемых только с привязкой к одной основной сельскохозяйственной культуре; объем выплат за площадь 2 = объему выплат, производимых на основе посевных площадей и предоставляемых в отношении всех сельскохозяйственных культур.

Насколько устойчива эта иерархия?

Воспроизведенная на рис.1 иерархия основана на ценовых эффектах различных категорий мер, т.е. она показывает, как расходы на политику мер влияют на относительные цены на вводимые ресурсы или на произведенную продукцию и как это в свою очередь проецируется на уровни воздействия на производство. Вместе с тем, существует целый ряд неценовых эффектов, которые могут потенциально влиять на данную иерархию. К ним относятся: эффект воздействия мер на уровень рисков, с которыми сталкиваются производители сельхозпродукции, стимулы и препятствия для изъятия ресурсов из сферы производства, концепция политики мер – главным образом простота ее применения и ее способность к изменению – и, что особенно важно, эффект воздействия отдельных инструментов политики мер при их применении в сочетании с другими инструментами.

Идея вычислить физическую величину воздействия такой меры поддержки, которая не работает через ценовой эффект, представляется проблематичной. Однако в ряде

проведенных исследований предпринимались попытки определить значение таких неценовых факторов, как риск (благополучие и страхование), сокращение объемов производства, концепция политики мер, ее соблюдение и практика применения, модернизация и эффект от комбинирования мер политики и объемов программ.

Проведенные по результатам этих исследований аналитические наработки, хотя они и не содержат прямой оценки величины неценового воздействия, все же могут дать определенное представление об особенностях мер политики, способных исказить условия торговли.

Риск

Риск влияет на процесс принятия решений о том, какой объем ресурсов следует направить в производство (решений о выделении земельных угодий и решений об уровне интенсивности использования вводимых ресурсов), и как задействовать эффекты благополучия. Мера по снижению уровня риска действует как форма страхования, влияющая на процесс распределения возможных цен (с которыми сталкивается сельскохозяйственный производитель) главным образом путем усечения ценового распределения снизу и путем обеспечения такой ситуации, при которой сельхозпроизводители не смогут получить отдачу от своего труда ниже определенного уровня. С уменьшением уровней риска производители готовы вкладывать больше ресурсов в производство тех сельскохозяйственных культур, по которым фактор неопределенности в отношении будущей цены, доходов и/или урожая был бы, в противном случае, выше (Хенесси, 2004 год).

В ряде исследований делались попытки определить эффект воздействия мер, которые прямо или косвенно снижают риски на уровне производства. В этой связи Хенесси (2004 год) предлагает следующую классификацию принимаемых подходов:

- использование агрегированных данных и рамок ожидаемого анализа полезности, с тем чтобы исследовать эффекты распределения ресурсов и благополучия в зависимости от политики мер поддержки. Однако в таких исследованиях недостаточно учитываются эффект воздействия на интенсивность, т.е. на зависимость между объемом вводимых ресурсов и инвестиций на единицу площади сельскохозяйственных угодий, и эффекты страхования;
- анализ выстроенной модели при данной функции расчетной производительности с целью изучения эффекта интенсивности, благополучия и страхования. В таких исследованиях не учитываются эффекты распределения ресурсов;
- двойной анализ в отношении эффектов распределения и благополучия, но без анализа эффектов интенсивности;
- регрессивный анализ, основанный на годовых данных, с помощью которых анализируются только эффекты распределения.

Рамки анализа МОП (ОЭСР) были расширены, с тем чтобы дополнительно к ценовым эффектам в него можно было включить факторы риска в отношении каждой категории мер. Разработанная в ОЭСР оценка поддержки производителей (ОПП) (см. вставку 6) позволяет измерить объем трансфер в адрес производителей, но не учитывает поддержку, предоставляемую путем снижения уровня риска, поскольку в этой оценке все внимание сконцентрировано на относительных ценовых эффектах в случае их

использования для сопоставления степени воздействия различных групп программ. В связи с этим специалисты ОЭСР на протяжении ряда лет занималась ОПП и изучали контекст, в котором оказывалась поддержка, стремясь при этом определить степень снижения риска в результате воздействия различных компонентов. Они выяснили, что там, где эффекты рисков имеют важное значение, объединение как ценовых, так и неценовых эффектов меняет степень искажения, но не общий порядок ранжирования мер политики по их способности влиять на условия торговли (см. таблицу 1, в которой отображены надбавки за риск, относимые на счет политики). Хотя данный порядок не меняется, меры поддержки приближаются к единице в отношении той политики мер, у которой коэффициенты использования производственных мощностей меньше единицы только благодаря ценовым эффектам. Это происходит от того, что «несвязанные» выплаты обладают более высокой эффективностью трансфер, другими словами, они создают большую долю неценовых эффектов по отношению к ценовым, чем величина поддержки рыночных цен (ПРЦ). Так, в упомянутой выше таблице коэффициент 0,36 возрастает до 0,45 по ряду стран в силу понижающего характера риска выплат за площадь сельхозугодий.

Таблица 1: Включение в иерархию эффектов риска

Компоненты меры ОПШ	Коэффициенты использования производственных мощностей: только эффекты цен	Коэффициенты использования производственных мощностей: эффекты цен и риска
Выплаты на единицу ресурсов	1,59	
Выплаты на единицу продукции основной культуры	1,21	2,16
Поддержка рыночных цен	1,00	1,00
Выплаты на основе единицы площади угодий, занятых под основной культурой	0,36	0,45
Выплаты на основе единицы площади угодий, занятых под всеми культурами	0,2/0,02*	
Выплаты на основе традиционно выплачиваемых вознаграждений	0,13	0,18

Источник: ОЭСР (2004 год).

* Без ограничений/с ограничениями по количеству (без анализа чувствительности).

Хотя такие анализы включают неценовые эффекты лишь частично, в большинстве случаев они едины в том, что эффекты благосостояния имеют скромное значение, особенно по отношению к показателю интенсивности использования ресурсов, а вот эффекты страхования и эффекты, касающиеся распределения площадей, могут быть выше.

Де Горттер (2004 год) утверждает, что поскольку комбинация эффектов благосостояния и страхования может превосходить эффект субсидирования, генерируемый политикой мер, то можно было бы отметить, что на сегодняшний день в процессе переговоров отмечается весьма легкомысленное отношение к воздействию рисков. Однако в ситуации, когда относительный ценовой эффект невелик, поскольку поддержка не увязана напрямую с производством, эффект риска может играть очень важную роль.

Страхование сельскохозяйственных культур

Если выплаты на страхование по всем культурам являются неодинаковыми, то программы страхования сельскохозяйственных культур могут вносить искажения в показатели относительных стимулов, применяемых по отношению к производству различных сельскохозяйственных культур. Но даже в случае их равенства для всех сельскохозяйственных культур, они все же будут влиять на производство таким образом, что суммарное производство будет расти⁵. Тем не менее, с учетом морального риска, эффекты интенсивности производства при субсидировании страхования сельскохозяйственных культур могут отрицательно влиять на условия производства (Бэбкок и Хенесси, 1996 год; Гудвин и Смит, 1995 год). Эффекты страхования сельскохозяйственных культур и доходов не привязаны к конкретному продукту, и поэтому субсидии в абсолютном выражении могут быть неодинаковыми для различных продуктов и будут зависеть от их относительной окупаемости в чистом стоимостном

⁵ Следует отметить, что хотя меры США по поддержке страхования сельскохозяйственных культур никогда не входили в «зеленую корзину», однако мера по поддержке страхования стихийных бедствий вошла. Причиной тому является тот факт, что в последнем случае расчеты ведутся на количественной основе и что средства выплачиваются после произошедшего события, отчего их объем не включается в решения, принимаемые по вопросам планирования сельскохозяйственного производства.

выражении. Отсюда велика вероятность того, что повышенные субсидии в эквивалентном исчислении будут направляться на развитие более рискованного производства (Янг и Уэсткотт, 2000 год). Создаваемый ими эффект аналогичен фиксированной по размеру выплате, обусловленной характером земледелия, в том смысле, что она способна удержать в сфере производства определенную часть маргинальных сельскохозяйственных земель.

Потребности в данных

Для лучшего понимания эффектов риска необходимы полномасштабные исследования сельскохозяйственного производства, позволяющие получить информацию об источниках нефермерских доходов и имеющихся рискованных рынках. Было бы весьма полезно расширить доступ аналитиков к базам данных ЕС на уровне домашних хозяйств. Необходимы также данные для расчета производственных функций в сельском хозяйстве. Одних только данных системы бухгалтерского учета в сельскохозяйственной отрасли (СБУСХ) здесь, как представляется, явно недостаточно. Попытки вернуться к ценовым воздействиям с помощью математических моделей (о которых речь пойдет ниже), выстраиваемых по образцу, разработанному Исследовательским институтом по пищевой и аграрной политике (ИИПАП), также были бы полезны, однако выполнять операции по обобщению данных будет нелегко.

Сворачивание производства

Действительно ли переход от связанных выплат к «несвязанным» влияет на выведение маргинальных земельных угодий из сферы производства (или, напротив, их включение в сферу производства)?

Возникает значительная доля неопределенности в отношении того, что же происходит с маргинальными угодьями, когда применяются выплаты, направленные на ограничение размеров используемых сельскохозяйственных угодий. В краткосрочных прогнозах эффекты от снижения уровней риска могут быть различными, чего нельзя сказать о долгосрочных прогнозах. В большинстве случаев проводимые исследования строятся на краткосрочных прогнозах, хотя эффекты благосостояния могут вызывать устойчивые долговременные последствия.

В исследованиях, посвященных изучению последствий «несвязанных» выплат, основное внимание часто уделяется воздействию мер поддержки на показатель чистой отдачи. Однако вполне возможно возникновение такой ситуации, когда последствия «несвязанных» выплат не отразятся на усредненном показателе чистой отдачи, с которым встречаются все сельхозпроизводители, но когда они могли бы повлиять на распределение чистых доходов при условии, что такие меры ведут к перераспределению поддержки, ориентированной на более крупные и более эффективные хозяйства, в интересах более мелких и более маргинальных фермерских хозяйств. Это могло бы привести к тому, что последняя категория фермеров будет наращивать свои доходы по сравнению с доходами более крупных фермеров, что земля останется в сельскохозяйственном обороте и что, возможно, больше маргинальных угодий будет вовлекаться в процесс производства по мере того, как чистые доходы этой группы малых производителей будут увеличиваться.

Обсуждается также вопрос о том, следует ли больше внимания сосредоточить на уровне индивидуальных фермеров или на уровне совокупности производимых сырьевых товаров. С одной стороны, подчеркивается гетерогенный характер совокупности фермеров, а также тот факт, что именно маргинальные фермеры будут принимать решения, затрагивающие общие объемы производства. В одном из исследований, в котором внимание обращается именно на эти аспекты (Чау и де Гортер, 2001 год), делается вывод о том, что с возможностью принятия решений о выводе земельных угодий из сферы производства, выплаты за сокращение объемов производства могли бы иметь масштабные последствия с точки зрения искажения условий торговли, поскольку данные трансферы понижают условно-постоянные издержки и, как таковые, пересекаются с субсидируемым производством сельскохозяйственных культур помимо тех, для которых и предназначены компенсационные выплаты, в то время как сельхозугодия удерживаются в сфере производства.

С этой темой связан еще один вопрос. В то время как сельхозпроизводители сворачивают производство, земля, которую они обрабатывают и которая в редких случаях может использоваться в иных отличных от сельскохозяйственного назначения целях, продолжает находиться в производственном обороте в связи с тем, что она переходит к другим производителям. Опыт показывает, что если число фермеров в странах ОЭСР снижается, то этого нельзя сказать об объеме ресурсов, вводимых в сельскохозяйственный оборот. Примечательно также, что объемы сельскохозяйственного производства в странах ОЭСР продолжают возрастать несмотря на более широкое использование мер «несвязанной» поддержки доходов сельхозпроизводителей.

Вот почему акцент следует делать на объем производства отдельных сырьевых товаров. Например, если речь идет о малых величинах, остаются ли ресурсы, используемые в процессе производства говядины, с тенденцией «несвязанной» поддержки или перераспределяются в пользу, скажем, выращивания пшеницы? В ходе данного анализа необходимо также рассмотреть вопрос использования ресурсов с активами, привязанными к конкретному продукту, возможно, включая человеческий потенциал, хотя важность этого фактора может ограничиваться определенными специализированными единицами или сельскохозяйственными культурами и степенью пригодности угодий для выращивания определенных сельскохозяйственных культур. Для этой категории анализа необходимы математические модели распределения земельных угодий.

Концепция политики

Одна из трудностей выстраивания категорий мер политики по их способности искажать условия торговли заключается в том, что фактическое воздействие будет на самом деле зависеть не только от категории действующей политики, но и от того, как сформулирована ее концепция, как она применяется и воплощается в жизнь. Характер воздействия очень часто сильно зависит от характера мер политики, и поэтому трудно заранее предугадать, как это повлияет на выстраивание мер по степени их «несвязанности» с условиями торговли или производства.

Практика применения

В анализ необходимо включать также расходы на обеспечение применения. Несоблюдение часто рассматривается по условиям, увязываемым с получением выплат, например с нарушением квот, выделяемых на производство, или по искажению объема производства (субсидии на единицу продукции), или по параметрам, на основе которых делаются выплаты («несвязанные» выплаты) (Гиаканнас, 2004 год). Хотя экономические последствия факта несоблюдения всецело зависят от специфики применяемых мер, они могут повысить трансферную эффективность субсидий на выпуск продукции и понизить *эту же* трансферную эффективность производственных квот и «несвязанных» выплат. Однако субсидии на единицу продукции никогда не будут иметь более высокую трансферную эффективность по сравнению с «несвязанными» выплатами, поскольку необходимо всего лишь только раз проверить «несвязанные» меры поддержки, например, если площадь угодий заявляется ретроспективно.

Ожидания будущей помощи и обновление базовых платежных параметров

Политика, которая создает ожидания выплат в предстоящие годы или которая допускает обновление базовых периодов, не является «несвязанной» по определению. Когда сельхозпроизводители, опираясь на свой прошлый опыт, связывают свои ожидания с будущей помощью, когда конъюнктура рынка является неблагоприятной, страдают принимаемые ими производственные решения текущего периода. Аналогичным образом, когда производителям известно, что им будет позволено обновить базовые периодические параметры, например площади угодий, урожаи, производство и т.д., будут страдать производственные решения, принимаемые ими в данный текущий период. В этом случае они будут стремиться поддержать или расширить существующие площади, урожаи и производства в ожидании получения в ближайшем будущем более крупных выплат. Такая политика получает увязку с производством по целому ряду каналов, включая меньшее число уходов и/или большее число приходов фермеров в экономику, расширение площадей земельных угодий существующих ферм и увеличение объема фермерского производства на маргинальных землях. Оба отмеченных здесь явления являются не просто теоретическими постулатами – они действительно наблюдались в практике некоторых стран, а значит, они действуют вопреки духу, если не сказать букве, ССХ.

Действие эффектов обновления программных базовых площадей и урожаев на стимулирование фермерского труда можно исследовать методом определения процесса формирования и корректировки ожиданий обновления. В такие модели могут включаться эффекты воздействия текущих усилий фермеров по посадке той или иной сельскохозяйственной культуры на ожидания будущих выплат за эту культуру по отношению к соответствующим альтернативным культурам. Пока еще не собрано эмпирических оценок, касающихся этой взаимосвязи, однако воздействие ограничено в его эффекте относительно выплаты исключительно на единицу продукции – на 0,0 и 1,0 – и маловероятно, что применимо ограничение по низам или по верхам, как это показано во вставке 3.

Вставка 3: Пример последствий обновления базы на степень «несвязанности»

Предположим, что фермер считает нулевой вероятностью какого-либо обновления в ближайшие 4 года, но он на 60 процентов уверен, что обновление произойдет через 5 лет при 20-процентном коэффициенте взвешивания в отношении посевов нынешнего года и что затем очередное обновление произойдет через следующие 5 лет. Если действующая программа останется в силе на 90 процентов, условие выплаты ($t+5$) составит 90 процентов от текущей выплаты, а процентная ставка – 5 процентов, то в таком случае на 42 процента выплаты связаны. Иначе говоря, при таком наборе ожиданий выплата на 42 процента действует на засеянные угодья так же, как и выплата, привязанная напрямую к существующим площадям посевов.

Источник: Самнер (2004 год)

Несовершенные рынки ресурсов

Существование несовершенных рынков вводимых ресурсов являются еще одной причиной, по которой даже политика мер поддержки, которые «никак не связаны с производством», могла бы повлиять на инвестиционные решения фермеров. Когда рынки ресурсов несовершенны, т.е., когда существуют трудности, с которыми сталкиваются производители на рынках капитала и труда, принятие инвестиционных решений зависит от прямых выплат. Например, там, где кредитные трудности помешали фермерам оптимизировать инвестиции в своих фермерских хозяйствах, наличие прямых выплат позволяет банкам предлагать кредиты, которые в иных случаях они не стали бы предоставлять, тем самым замедляя выход фермеров из сферы производства и темпы инвестирования в производственные мощности.

Сочетания мер

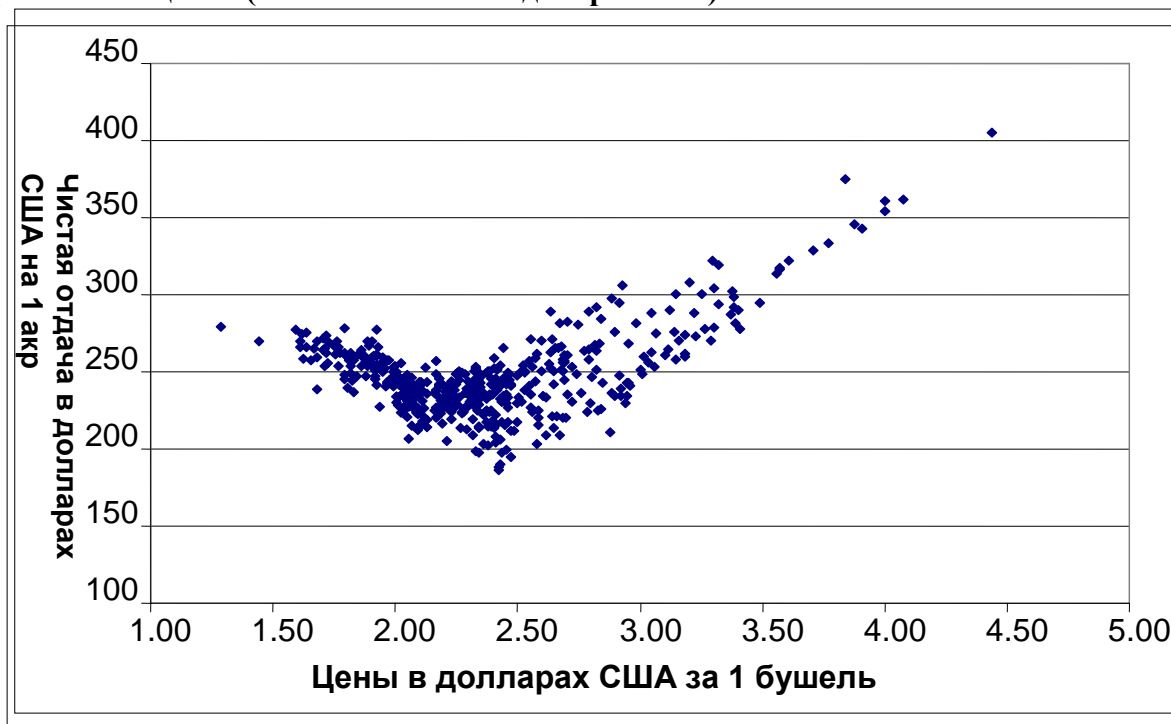
При рассмотрении искажающего характера мер поддержки возникает еще один вопрос – эффект воздействия комплекса мер политики поддержки в целом, а не эффект воздействия отдельной меры. Вообще говоря, аналитики считают, что когда комбинация мер политики действует как единое целое, последствия для производства могут быть совсем не такими, как от мер политики, действующих отдельно. Вместе с тем, существуют небольшие эмпирические работы, посвященные тому, как фермеры реагируют на различные категории выплат, когда во внимание принимаются все виды воздействия.

Иллюстраций этой точки зрения является случай с программами поддержки США. На рис. 2 отображена программа чистых поступлений по отношению к рыночным ценам на кукурузу, построенная на основе стохастического моделирования (Уэстхофф, 2004 год) с использованием 500 возможных результатов, приведенных относительно 2005/2006 годов. По всему диапазону рыночных цен, меняющихся от 2,3 долл. США до 5 долл. США за 1 бушель, наблюдается ожидаемая положительная связь между ценой на выпущенную продукцию и чистыми доходами. Вместе с тем, если более высокие урожаи приводят к снижению рыночных цен, чистые доходы не снижаются, поскольку в действие вступают другие компоненты поддержки, которые подталкивают чистые поступления вверх до большего в пропорциональном отношении предела нижней рыночной цены.

На рис. 3 показано, как вступают в действие различные компоненты мер при различных рыночных ценах. Например, рост урожая приводит к снижению рыночной цены:

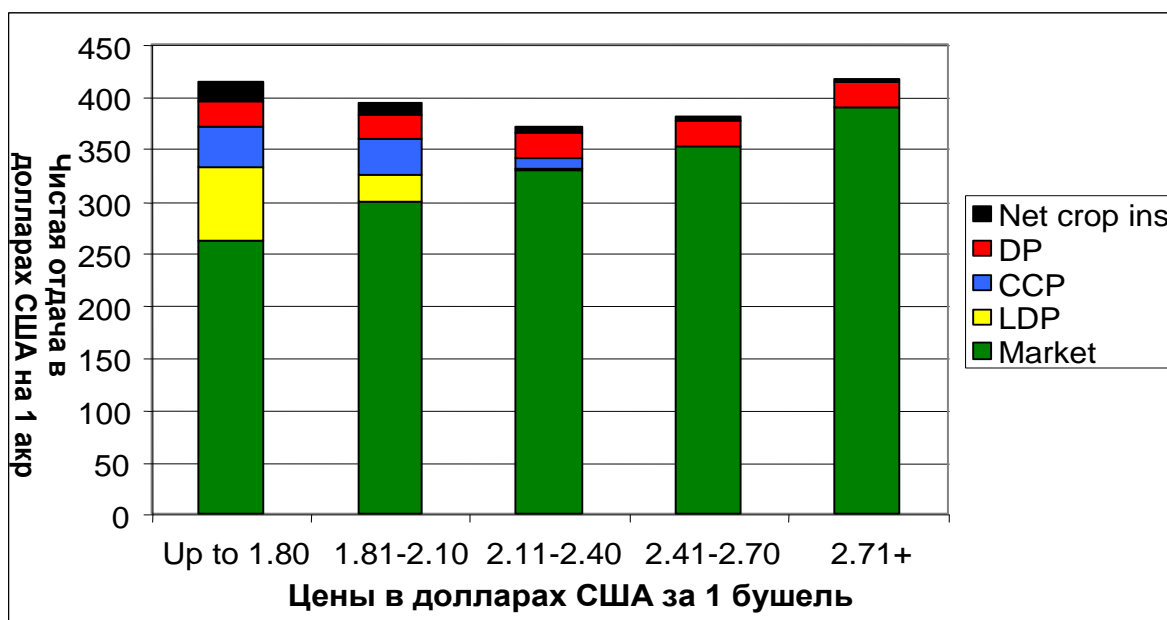
- с падением рыночной цены увеличиваются поступления от страхования сельскохозяйственных культур;
- прямые выплаты, которые не требуют производства, основываются либо на базовом показателе площади, установленном до 1996 года, либо на показателе, обновленном на основе площади, засеянной в 1998 – 2001 годах, и не меняются в зависимости от динамики рыночной цены;
- в противоположность этому антициклические выплаты (АЦВ) вводятся в тех случаях, когда внутренняя средняя цена за истекший сезон падает ниже триггерного уровня (где триггерный уровень представляет собой разность целевой цены и ставки прямой выплаты), однако выплаты увеличиваются по мере снижения цен только до тех пор, пока цена не упадет до или ниже уровня ставки заимствования. В связи с этим АЦВ никогда не смогут превысить целевой цены за вычетом ставки прямых выплат и ставки заимствования, независимо от того, насколько снизится рыночная цена. Программа АЦВ регулируется теми же правилами, которые действуют и в отношении прямых выплат, т.е., что на базовой площади осуществлять производство не требуется и что производители не могут осваивать земельные угодья в иных коммерческих целях, не являющихся сельскохозяйственными, или выращивать фрукты и овощи на площадях, за которые были получены выплаты;
- доступность выплат по программе компенсации дефицита кредитования (КДК) зависит от объемов текущего производства. По этой программе сельхозпроизводитель получает кредит и выплачивает его по более низкой процентной ставке (плюс проценты) или по «заявленной муниципальной (округом – США) цене». Эта цена привязана к окончательной цене и, как и ставка заимствования, может отличаться от такой цены в других странах. Что касается хлопка и риса, то «скорректированная мировая цена» заменяет заявленную муниципальную цену, и такая цена и ставка заимствования являются одинаковыми для всех муниципальных образований. (Уэстхофф, 2004 год).

Рис. 2: Чистые поступления в производство кукурузы США при различных рыночных ценах (стохастическое моделирование)



Источник: Уэстхофф, (2004 год)

Рис. 3: Значение различных компонентов поддержки США на различных уровнях рыночной цены



Источник: Уэстхофф, (2004 год).

Net crop ins. = ч поступления от страхования урожая; DP = прямые выплаты; CCP = антициклические выплаты; LDP = компенсационные выплаты за дефицит кредитования; Market = рыночная цена.

4 Включение в исследуемые модели допущений о «несвязанности»

На изучение вопроса воздействия происходящих в политике изменений сильно влияет выбор коэффициентов эластичности, отражающих реакцию предложения на то или иное изменение в ценовых стимулах. Как было показано в обзоре научных работ выше, для правильного определения воздействия политических реформ на объемы производства и торговли в эти коэффициенты эластичности необходимо включать вероятностные эффекты неценовых параметров, к которым относятся: выбор параметров предупреждения рисков, возможности управления внешними рисками и решения о сворачивании производства.

Существует огромный разрыв между тем, что демонстрируют теоретические исследования, и тем, что известно из эмпирического анализа, а отсюда и тем, что на самом деле имеется в наличии с точки зрения пригодности коэффициентов эластичности для включения в торговые модели. В результате среди трех столпов ССХ моделирование воздействия мер внутренней поддержки (в отличие от моделирования поддержки рыночных цен) продвинулось вперед меньше всего. Столкнувшись с этой ситуацией, аналитики стали использовать один и более подходов (всего их три) при определении конкретных значений этих коэффициентов эластичности: i) расчеты, основанные на данных (как правило, временных рядах) за прошлые годы; ii) расчеты, основанные на количественных оценках; и iii) расчеты, полученные синтетическим методом. Из них третий подход, как представляется, становится более популярным в силу практических соображений, и поэтому ниже о нем можно будет поговорить поподробнее.

i) Оценки, основанные на статистических данных за прошлые годы

Типичный стандартный подход, которым пользуется (или хотел бы воспользоваться) экономист для получения коэффициентов эластичности, является их эконометрический расчет на основе данных прошлых лет о выплатах и объемах производства. В этом подходе видятся два основных недостатка. Во-первых, программы мер «несвязанного» типа для внутренней поддержки доходов длительное время не применялись и появились, например, лишь после реформы ОСХП 1992 года в случае ЕС и после билля о сельском хозяйстве 1996 года в случае США. В результате ощущается недостаток точек привязки, и вследствие этого требуемой степени свободы для вычисления несмещенных оценок коэффициентов эластичности с использованием эконометрических методов. Во-вторых, даже если такие данные доступны, использование коэффициентов эластичности, рассчитанных на основе статистических данных за прошлые годы для моделирования эффектов воздействия новых программ, может быть поставлено под вопрос. Например, единая программа выплат в сельском хозяйстве на основании реформированной ОСХП в ЕС может повлиять на процесс производства совершенно иначе, чем система выплат в рамках ОСХП 1992 года. Когда концепция политики и механизмы ее осуществления претерпевают изменения, ожидания фермеров, связанные с воздействием программ поддержки на их чистые поступления, также меняются, влияя тем самым на фактор надежности оценочных параметров реагирования на предложение в рамках новых условий.

ii) Оценки, основанные на количественной информации

Альтернативным является подход, заключающийся в проведении среди фермеров опросов для выяснения их мнений относительно степени воздействия данной политики или вероятности ее воздействия на их решения, принимаемые в связи с распределением ресурсов, выбором сельскохозяйственных культур и производством. Сообщается, что министерство сельского хозяйства Соединенных Штатов Америки выступило с инициативой провести обследование фермерских хозяйств с целью оценить степень воздействия различных программ поддержки сельского хозяйства.

iii) Коэффициенты эластичности, определяемые синтетическим методом

Учитывая дефицит коэффициентов эластичности, рассчитываемых с помощью эконометрических методов, а также дефицит их надежности, необходимой для стимулирования эффектов воздействия новых программ поддержки сельского хозяйства, некоторые аналитики экспериментируют с методами определения коэффициентов эластичности синтетическим путем, которые основаны на сочетании имеющихся оценок, других анализов программ поддержки сельского хозяйства и экспертных оценок. Для того чтобы разжечь интерес к тому, что уже было сделано, во вставках 4 и 5 обсуждаются недавно разработанные подходы/виды прикладного применения математических моделей.

Вставка 4: Разработанная в Университете штата Миссури математическая модель ИИПАП

ИИПАП экспериментировал с различными вариантами математических моделей при разработке систем реагирования на предложения, в которых учитывается степень «несвязанности» поддержки различных программ субсидирования. Подход, принятый в случае мер внутренней поддержки США заключается приблизительно в следующем. В отношении каждого региона США использовались комбинированные методы расчетов, с тем чтобы получить расчетные коэффициенты эластичности по общим площадям угодий, где общая площадь угодий, выделенных для основных культур (площади, засеянные зерновыми культурами, масличными культурами и хлопком), является функцией средневзвешенной величины ожидаемых чистых рыночных поступлений и поступлений от программы кредитования плюс 25 процентов «менее связанных» выплат (выплаты по контрактам за производственную гибкость и компенсационные выплаты в случае рыночных потерь за период 1997-2001 годов, антициклические выплаты (АЦВ), а также прямые выплаты (ПВ) на прогнозируемый период). Как было установлено, эти коэффициенты эластичности для общих площадей сельскохозяйственных угодий в связи с ожидаемыми чистыми поступлениями, как правило, имеют небольшие значения, а средневзвешенная величина для США составляет всего 0,6. Матрица собственного и перекрестного воздействия также исчисляется в соответствии с расчетным коэффициентом эластичности для общей площади сельскохозяйственных угодий. Хотя эти параметры носят синтетический характер, их расчеты проводятся систематически, например, путем установления ограничений, заимствованных из теории производства.

Менее связанные выплаты действуют двояким образом. Во-первых, они оказывают нетоварное специфическое воздействие на общую площадь земельных угодий. Поскольку значения коэффициентов эластичности для общей площади земельных угодий являются небольшими и поскольку прямые выплаты и АЦВ умножаются на 0,25, это дает очень небольшой эффект. Во-вторых, 25 процентов АЦВ также

включаются в ожидаемые чистые поступления по отдельным видам сырьевых товаров. Логика заключается в том, что в зависимости от конкретного сырьевого товара АЦВ действуют как средство понижения ценовых рисков, и принятие Закона о сельскохозяйственном производстве 2002 года, обновляющего базовые критерии и факторы отдачи программ выплаты АЦВ, может означать, что эти выплаты являются более эффективными, чем более чистая «несвязанная» выплата. Отсюда в итоге эффект воздействия 1 долл. США прямых выплат на производство равняется 25 процентам, т.е. это ровно столько, сколько будет давать увеличение рыночных поступлений на 1 долл. США, а эффект от 1 долл. США в рамках АЦВ составляет 50 процентов (25 процентов с привязкой к конкретной сельскохозяйственной культуре и 25 процентов без привязки к конкретной сельскохозяйственной культуре). Очевидно, что вклад различных выплат в общий объем получаемых чистых поступлений зависит от рыночных цен. Например, когда рыночные цены несколько превышают ставку заимствования, выгоды по программе заимствования будут небольшими и уровень АЦВ не достигнет своего максимума. Следует отметить, что степень связывания различных программ является в основном допущением и зависит от того, как аналитики интерпретируют различные программы.

Вставка 5: Подход Самнера к моделированию эффекта воздействия субсидий на производство хлопка

Самнер (2003 год) подготовил одно из наиболее глубоких исследований, посвященных анализу последствий прекращения выплаты внутренних субсидий производителям хлопка в США. Он по-иному трактует различные компоненты субсидий для производителей хлопка в США и оценивает их индивидуальное воздействие на ценообразование и производство. В его модели площадь под хлопчатником определяется путем умножения величины ожидаемых чистых поступлений на линейный коэффициент предложения. Ожидаемые чистые поступления в расчете на 1 акр площади определяются следующим образом:

ожидаемые чистые поступления = ожидаемые [(рыночная цена*урожай) + (MLB*урожай) + (b_{pfc}PFC+ b_{dp}DP)) + (b_{mla}MLA+ b_{ccp}CCP) + CIS – издержки на 1 акр],

где помимо значений рыночной цены и урожая используются величина MLB (выгоды от рыночного заимствования, которые включают как выплаты по компенсации дефицита средств заимствования, так и выгоды от рыночного заимствования); величина PFC (выплаты по контрактам за производственную гибкость, которые применялись с 1999 по 2001 годы); величина DP (прямые выплаты, которые применялись с 2002 по 2007 годы); величина MLA (компенсационные выплаты за рыночные потери, которые применялись с 1999 по 2001 годы); величина CCP (антициклические выплаты, которые применялись с 2002-2007 годы); и величина CIS (субсидии за страхование сельскохозяйственных культур).

Снижение ожидаемой суммы любой из четырех производственных субсидий влияет на размер культивируемых площадей сельскохозяйственных угодий и, соответственно, на производство хлопка в США через воздействие на ожидаемые чистые поступления из расчета за 1 акр. Вводятся различные коэффициенты b_i для измерения величины воздействия данной формы субсидий на получение чистых поступлений от производства хлопка с 1 акра по отношению к воздействию простого изменения

рыночной цены, и эти коэффициенты как таковые, измеряют степень связанности различных категорий выплат. Если коэффициент $b = 0$, то это будет означать, что данная выплата не влияет на рыночные поступления и поэтому никак не связана с производством, а если величина b равняется 1, то это означает, что данная категория выплат находит полное отражение в получаемых производителем поступлениях с 1 акра и поэтому является полностью связанной. Например, коэффициенты b_{pfc} и b_{dp} измеряют величину воздействия выплат по контрактам за производственную гибкость и ПВ на чистые поступления от хлопка с площади 1 акр по отношению к воздействию динамики рыночных цен. То же самое относится и к другим формам субсидирования, а именно к субсидиям, выплачиваемым за получаемые выгоды от рыночного заимствования и за страхование сельскохозяйственных культур. Самнер приходит к выводу, что влияние выплат по контрактам за производственную гибкость уступает влиянию ПВ, но что обе категории выплат имеют положительное, хотя и менее единицы, воздействие по отношению к поддержке доходов сельхозпроизводителей в зависимости от рыночной цены. Исследование не содержит окончательного вывода относительно точности коэффициентов b_{pfc} и b_{dp} , поскольку не было получено исчерпывающих статических данных, отчасти из-за того, что для проведения эконометрического анализа не хватает данных о временных рядах. Другими словами, о величине коэффициента b приходится в основном строить предположения. В исследовании подробно анализируется вклад этих выплат в получение чистых доходов с 1 акра и величина этих коэффициентов⁶.

Самнер считает, что в отношении воздействия выплат по контрактам за производственную гибкость величина коэффициента b_{pfc} в пределах 0,15 – 0,4 представляется целесообразной, если учитывать различные каналы влияния, на которые он ссылается в своей работе. Однако для своих моделей он использует меньшую величину – $b_{pfc} = 0,15$. По причинам, отмеченным в этой работе, величина воздействия прямых выплат на ожидаемые чистые доходы выбрана больше той, которая зависит от выплат по контрактам за производственную гибкость. Величина в пределах 0,25–0,5 считалась приемлемой, однако он использует нижнее предельное значение коэффициента $b_{dp} = 0,25$. Предполагается, что выплаты, компенсирующие рыночное кредитование, служат большим стимулом для производства, чем выплаты по кредитам за производственную гибкость и ПВ (выплаты, компенсирующие рыночные потери, были заявлены в ВТО как выплаты в рамках «желтой корзины»), однако Самнер, придерживаясь консервативной оценки, принимает величину коэффициента b_{mla} на уровне 0,25. Кроме того, он принимает величину коэффициента $b_{ср}$ на уровне 0,40 в отношении антициклических выплат, хотя эти выплаты, как считается, искажают условия торговли почти так же, как выплачиваемые займы. Никаких коррективов на страхование сельскохозяйственных культур (ССХ) не вводилось, из чего можно предположить, что эти выплаты являются целиком связанными.

Источник: Самнер (2004 год)

Подводя итоги сказанному, следует отметить, что хотя было проведено значительное число теоретических и аналитических изысканий по вопросу установления пределов искажающего воздействия различных форм субсидирования на производство и торговлю, известно совсем не так много исследований, в которых коэффициенты

⁶ В модель Самнера включены также и другие субсидии, а именно программы выплат 2 (второго этапа), которые оказывают влияние как на спрос хлопковых предприятий на американский хлопок как собственно в США, так и в остальном мире.

измерялись бы реально таким образом, чтобы можно было строить модели мировой торговли. Во многом это происходит от того, что ощущается дефицит данных о временных рядах. Например, во вставках 4 и 5 высказывается предположение, что аналитикам придется еще какое-то время использовать допущения при определении значений для степени связывания.

Другие особенности моделирования

В ходе анализа и интерпретации результатов данных, основанных на проведенном моделировании, следует иметь в виду, что существуют и другие аспекты влияния. Основываясь на обзоре существующих исследований (не обязательно включающих «несвязанные» меры) последствий реформ ОСХП, Хекелей (2004 год) отмечает, что структура моделей (модель частичного и общего равновесия, модель сравнительной статики и рекурсивного динамического подхода) не обязательно оказывает значительно влияние на итоговые результаты. Аналогичным образом, как представляется, не так уж важно, рассчитываются ли параметры эконометрическим способом или выводятся синтетическим методом. Однако два аспекта могут иметь существенное влияние: а) базовые данные, используемые для составления проекций, относительно которых сопоставляются последствия реформ, имеют решающее значение, и даже сравнительные статические результаты не являются неизменными по отношению к проекциям, составленным на основе исходных данных; и б) на итоговые результаты может оказывать существенное влияние уровень дифференциации по отношению к сельскохозяйственным культурам и на региональном уровне.

5 Будут ли дополнительные правила обязательными?

Представленные выше доводы строятся на предположении о том, что вектор движения в направлении категорий поддержки, предусматриваемой в «зеленой» и «голубой корзинах», обязан своим происхождением странам, пытающимся избежать трудностей, препятствующих их возможностям оказывать поддержку своим сельскохозяйственным производителям, в результате дальнейшего регламентирования мер поддержки, не освобождающих от действующих обязательств. Однако в последнее время появились комментарии ряда специалистов (де Гортер, 2004 год; Бертелот, 2004 год), которые утверждают, что на нынешних уровнях меры поддержки из «желтой корзины» едва ли будут затронуты даже в том случае, если будут значительно урезаны предельные объемы общего агрегированного показателя поддержки (АПП). И одним из основных поводов для этого служит методика измерения поддержки в контексте Соглашения по сельскому хозяйству ВТО. В отношении использования АПП существует целый ряд ограничений, а именно: методика, в соответствии с которой измеряется поддержка, и пределы охвата этой меры, которые ставят ряд вопросов относительно того, является ли АПП наиболее подходящей мерой внутренней поддержки по сравнению с другими мерами поддержки, как это подробно объясняется во вставке 6.

Вставка 6: Меры поддержки: АПП против ОПП

В качестве мер поддержки производителей был разработан целый ряд различных показателей. Чаще всего упоминаются такие показатели, как общий агрегированный показатель поддержки (АПП) ВТО и оценка поддержки производителей (ОПП) ОЭСР. Хотя между этими двумя показателями существует много сходного с точки зрения широты использованных в них подходах, есть и целый ряд методологических различий,

о которых речь пойдет ниже. Важно также учитывать соображения, в силу которых были разработаны альтернативные варианты. АПП служит основой для принятия правового обязательства снизить уровень внутренней поддержки, которое принимается в рамках Соглашения по сельскому хозяйству ВТО, в то время как цель ОПП заключается в том, чтобы осуществлять мониторинг и оценивать прогресс, достигаемый в ходе реформирования политики в области сельскохозяйственного производства.

Основными компонентами АПП являются: i) поддержка рыночных цен, измеряемая как разница между фиксированной мировой справочной ценой и внутренней регулируемой ценой (которая может отличаться от текущей внутренней рыночной цены); и ii) объем бюджетных расходов на проведение политики внутренней поддержки, которая, как считается, искажает условия торговли.

Используемая ОЭСР оценка поддержки производителей отражает ежегодный объем денежных трансфер, поступающих фермерам в результате осуществления таких мер поддержки, которые а) сохраняют разрыв между внутренней ценой и ценой франко-граница данной страны (поддержка рыночных цен); и б) предусматривает выплаты фермерам на основе таких критериев, как количество произведенной товарной продукции, объем используемых ресурсов, поголовье выращиваемого скота, площадь возделываемых угодий или поступления и доходы, получаемые фермерами (описание полной классификации см. в приложении в виде таблицы А1).

Как и АПП, оценка поддержки производителя включает ценовую разницу, а также объем расходов по линии государственного бюджета, однако основные различия между ними заключаются в следующем:

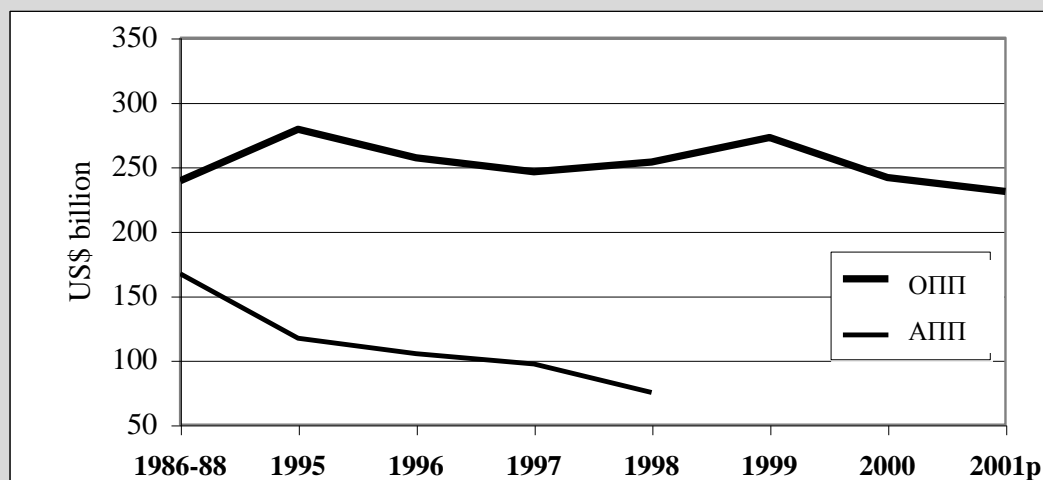
а) поддержка рыночных цен в рамках ОПП измеряется на уровне фермерского хозяйства с помощью самого производителя и с использованием цены франко-граница на сырьевые товары в данном году, в то время как поддержка рыночных цен в рамках АПП рассчитывается с учетом разницы между внутренней регулируемой ценой поддержки и мировой справочной ценой, фиксируемой за прошедший базовый период (1986 – 1988 годы)⁷.

б) ОПП охватывает все трансферы, поступающие в адрес фермеров в результате осуществления сельскохозяйственной политики, в то время как АПП, о чем уже упоминалось во вставке 1 выше, охватывает только меры внутренней поддержки, содержащиеся в «желтой корзине», и исключает меры ограничения производства («голубая корзина»), меры, которые лишь минимально искажают условия торговли («зеленая корзина»), и меры, искажающие условия торговли на уровне *de minimis*.

В результате сложились две совершенно непохожие друг на друга тенденции развития обоих индикаторов после периода 1986 – 1988 годов. Если АПП демонстрирует значительное падение, то ОПП остается на относительно стабильном уровне

⁷ В этот базовый период мировые цены на сырьевые товары находились на особенно низком уровне, и поэтому поддержка, связанная с интервенционной ценой, находилась соответственно на высоком уровне, предоставляя странам высокий предельный АПП, от которого проводится сокращение.

Рисунок 4: Сохраняющиеся высокие уровни поддержки фермеров в странах ОЭСР – эволюция АПП и ОПП



Источник: Подготовлено по материалам ОЭСР (2004 год) Agricultural Support: How is it Measured and What does it Mean? Policy Brief, июнь 2004 года (<http://www.oecd.org/dataoecd/63/8/32035391.pdf>).

Например, в ЕС интервенционная цена является исключительно регулируемой учетной ценой. Если рыночная цена превосходит интервенционную цену, которая в свою очередь превосходит мировую справочную цену, то разница между интервенционной ценой и мировой справочной ценой и есть АПП. Поэтому вполне возможно снизить интервенционную цену и сократить АПП, что никак не повлияет на уровень поддержки производителей. Например, если регулируемая цена составляет 100 долл. США за 1 тонну продукции, мировая справочная цена – 60 долл. США за 1 тонну, а внутренняя цена – 120 долл. США за 1 тонну, то в результате применения торговых мер (таможенные пошлины и квоты), разница между ценой в 100 долл. США за 1 тонну и 60 долл. США за 1 тонну, составляющая 40 долл. США за 1 тонну, используется для расчета АПП. И в этой методике расчета (де Гортер, 2004 год) фактическая внутренняя цена, поддержанная с помощью торговых мер, не играет никакой роли.

Другими словами, АПП, по сути, не привязан к текущим фактическим внутренним и мировым ценам и поэтому искажает оценку текущих объемов поддержки. Если происходит падение мировой цены и если фактический объем поддержки возрастает как результат этого падения, то на АПП это никак не влияет, поскольку регулируемая цена остается неизменной. В равной степени проблематично, что АПП можно снизить без снижения поддержки, оказываемой производителям, просто путем изменения интервенционной цены (что, как показано на данном примере, необязательно повлияет на внутреннюю цену от производителя). Так, например, в ЕС интервенционная цена на говядину была значительно снижена в 2002 году, в результате чего произошло снижение общего объема АПП на 11,9 миллиардов евро. В Японии аналогичное изменение в политике поддержания интервенционной цены на рис привело к значительному урезанию объема АПП.

Еще одна трудность обусловлена тем, что компонент ценового разрыва обусловлен распространением таможенных мер, а не результатом воздействия мер внутренней поддержки. Этот компонент АПП не финансируется потребителями, и поэтому его не

следует считать мерой внутренней поддержки. АПП следует определять только в качестве такой поддержки, которая финансируется налогоплательщиками, т.е. за счет бюджетных расходов. Финансируемые потребителями выплаты следует исключать из методики расчетов, с тем чтобы избежать двойного счета при учете торговой поддержки. Здесь можно отметить, что объемы поддержки, измеряемые с помощью ОПП, которые превышают значение установленного для АПП потолка во всех выбранных странах, существенно урезаются, когда поддержка, оказываемая через механизм торговой поддержки, снижается.

Финансируемые потребителями выплаты имеют большой объем по сравнению с трансферами, финансируемыми налогоплательщиками, во многих странах, принявших на себя обязательства снизить объем АПП, как это показано в таблице 2. С проведением текущих реформ ОСХП интервенционные цены в странах-членах ЕС приблизятся к мировым справочным ценам, что подразумевает применение гораздо меньших по объему АПП по таким целевым сырьевым товарам, как зерновые злаки (хотя в отношении некоторых товаров, включая молочные продукты, эта мера будет оставаться все еще высокой). ЕС будет реально оставаться в пределах АПП и дальнейшее урезание этой меры, как представляется, будет оказывать незначительное воздействие на способность ЕС использовать меры поддержки, искажающие условия торговли. Аналогичным образом, в Республике Корея меры поддержки производства риса финансируются потребителями, и поэтому не происходит укрепления производства в результате использования мер внутренней поддержки помимо и сверх поддержки, обеспечиваемой с помощью торговых мер (де Гортер, 2004 год).

Возможно, что даже соглашение о значительном снижении объема АПП не будет носить обязательный характер для основных пользователей мер, входящих в «желтую корзину», учитывая тот способ, с помощью которого в настоящее время осуществляется измерение объема внутренней поддержки. Например, де Гортер считает, что положение о 20-процентной предоплате, включенной в августовское Рамочное соглашение, не будет иметь обязательной силы. Объем поддержки, к которой относится эта предоплата, складывается из текущего потолка АПП плюс разрешенная в соответствии с клаузулой *de minimis* надбавка, которая составляет 10 процентов объема производства в стоимостном выражении плюс более высокая доля фактических расходов в соответствии с «голубой корзиной» или потолок «голубой корзины» (т.е. 5 процентов объема производства в стоимостном выражении).

По расчетам де Гортера, в ЕС окончательный предел общего АПП (т.е. потолок АПП плюс 10 процентов объема производства в стоимостном выражении в соответствии с клаузулой *de minimis* плюс текущие расходы в соответствии с «голубой корзиной») составляет 120 186 млрд. долл. США, в то время как фактический объем АПП (т.е. потолок АПП плюс фактическая доля в соответствии с клаузулой *de minimis* плюс фактические расходы в соответствии с «голубой корзиной») определен на уровне 72 691 млрд. долл. США. Поэтому 20-процентное снижение окончательного предела общего АПП даст новый потолок в размере 96 149 млрд. долл. США, что значительно превышает текущий объем поддержки (измеряемый с помощью фактического АПП) и позволяет гибко использовать возможность наращивания поддержки в соответствии с «желтой корзиной» и отказаться от дальнейшего регламентирования с помощью правил. Аналогичные результаты определены и для других стран, таких как Соединенные Штаты Америки, Канада, Япония и страны-члены ЕС.

Таблица 2: Меры внутренней поддержки

Меры ОЭСР			Меры внутренней поддержки ВТО										
ОПП	ОПП минус торговая поддержка	В млн. долл. США	Зеленая корзина	Голубая корзина	Внутренняя поддержка конкретного продукта			Не привяз. к конкрет. продукту ⁷	АПП				
					Финан-ие налогоплательщиками ²	Финан-ие потребителями ³	<i>de minimis</i> ⁶		Предел	С уведомлением		<i>de minimis</i> в % от АПП	
-----освобожден.-----			-----освобожден.-----										
В млн. долл. США			В млн. долл. США	В млн. долл. США	В млн. долл. США	В млн. долл. США	В млн. долл. США	В млн. долл. США	В млн. долл. США	В млн. долл. США	% от предела	% пост. финансирование ⁸	
ЕС	115 470	75 333	21 261	21 114	2 539	48 526	18,6	310	74 102	51 084	68,9	95,0	0,64
США	54 433	21 597	30 591 ^{4,5}	-	10 970	5 921	29,1	7 406	19 899	16 862	84,7	35,1	44,1
Япония	53 991	49 070	23 664	817	1 223	5 459	91,7	196	36 461	6 588	18,1	82,9	4,4
Респуб. Корея	18 308	17 555	4 591	-	61	1 313	68,7	341	1 578	1 306	82,8	100,5	31,4
Мексика ¹	4 166	2 666	575	-	44	455	-	-	3 614	500	13,8	91,0	0
Канада	3 709	2 094	1 177	-	450	296	114	628	3 016	632	21	46,8	117,4

¹ 1998 год.

² Речь идет о прямых выплатах, не подпадающих под освобождение от обязательств.

³ Речь идет о ценовом разрыве.

⁴ США имеют также 33 050 млн. долл. США в «зеленой корзине» на цели внутренней продовольственной помощи.

⁵ Эта сумма включает 5 471 млн. долл. США на поддержку конкретного продукта.

⁶ Эта сумма включает средства, финансируемые как потребителями, так и налогоплательщиками, и поэтому подлежит освобождению от обязательств.

⁷ Все приведенные суммы не превышают уровень *de minimis* и поэтому подлежат освобождению от обязательств.

⁸ Двойной счет с переоцененной или недооцененной поддержкой в зависимости от того, как мировые и внутренние рыночные цены соотносятся с мировыми справочными ценами и внутренними ценами поддержки.

Источник: де Гортен (2004 год) на основе материалов ОЭСР и уведомлений, поступивших от стран в адрес ВТО.

6 Заключительные замечания

Наработки, полученные с помощью обзора существующих концептуальных, теоретических и эмпирических анализов результатов воздействия различных категорий выплат в соответствии с мерами внутренней поддержки, позволяют выделить ряд вопросов с учетом предмета проходящих переговоров, в том числе:

- а) критерии для классификации мер поддержки, освобождаемых от обязательств по их сокращению, в частности мер, классифицируемых как «несвязанные», требуют *эффективного* обзора и уточнения;
- б) механизмы, разрешающие перераспределение поддержки между различными категориями или «корзинами» необходимо устанавливать таким способом, который не препятствует переходу к мерам поддержки, в меньшей степени искажающим условия торговли, но который запрещает переориентацию мер поддержки, с тем чтобы добиться освобождения от обязательств сокращать меры поддержки, фактически искажающими условия торговли;
- с) дополнительные правила внутренней поддержки могут не затронуть меры поддержки, искажающие объемы торговли, из-за того способа, которым в настоящее время измеряются уровни поддержки.

а) Ужесточение мер «зеленой корзины»

В предлагаемых выше обсуждениях представлена убедительная аргументация в пользу систематического обзора критериев, которым должны удовлетворять меры поддержки, чтобы быть включенными в «зеленую корзину» и чтобы затем их можно было освободить от обязательств по сокращению объемов поддержки.

Классифицировать отдельные виды поддержки весьма затруднительно, однако меры поддержки, которые в большей степени, чем другие, отвечают критериям «несвязанности», имеют следующие особенности:

- возможности для обновления базы отсутствуют;
- все релевантные виды землепользования разрешены;
- эффекты риска ограничены;
- программы выплат имеют преходящий характер и используются только для целей корректировки.

Однако из-за трудностей с регламентированием мер внутренней поддержки через дальнейшие сокращения объемов АПП (см. подпункт с) ниже) возникает опасность, что ужесточение критериев для перевода мер поддержки в «зеленую корзину» может охладить стремление перейти на более продвинутый (а то и абсолютный) уровень «несвязанности» мер поддержки, что сделает вдвойне тяжелой задачу проведения дальнейших сокращений мер поддержки, имеющих большую степень искажающего влияния на торговлю.

б) Перемещение между «корзинами»

Насколько оправданным является перемещение некоторых мер поддержки из одной «корзины» в другую через механизм переговоров и, более того, после переговоров? Страны должны иметь возможность вносить небольшие поправки в осуществляемые ими меры поддержки без представления их на широкое обсуждение государств-членов

ВТО. Вместе с тем, должен существовать и базовый механизм обзора, позволяющий гарантировать соответствие мер поддержки первоначальному набору «корзины».

Для внесения более существенных изменений в политику мер поддержки следует приветствовать идею заблаговременного уведомления о таких изменениях и их потенциальном влиянии таким способом, который отражен в Соглашении о применении санитарных и фитосанитарных мер и который дает возможность государствам-членам ВТО выдвигать свои возражения. Отмечается, что августовское Рамочное соглашение призывает страны направлять такие уведомления наиболее оперативным способом.

В целях содействия принятию решений, связанных с перемещением мер поддержки из одной «корзины» в другую, целесообразно определять порядок важности мер поддержки с точки зрения иерархии их способностей искажать условия торговли. При разработке иерархии важно учитывать именно эти особенности мер поддержки, и именно эти особенности (например, обновление базы) следует использовать при определении критериев для классификации мер поддержки в соответствии с «желтой», «голубой» или «зеленой» корзинами. Например, любой компонент программы мер поддержки, размещенной в «зеленой корзине», если он добавляет новые сельскохозяйственные культуры или обновляет их, следует классифицировать как поддержку в рамках «желтой корзины».

По мере того, как методики научного анализа становятся все более утонченными и «несвязанные» выплаты, как выясняется, оказывают позитивное воздействие на производство после определенного порогового уровня, возникает необходимость в создании механизма реклассификации таких выплат, как соответствующих «желтой корзине».

с) Измерение уровня внутренней поддержки

В разделе 5 настоящей технической записки высказывается опасение, что меры, направленные на сокращение и/или дальнейшее регламентирование использования внутренней поддержки, по всей видимости, будут основываться на такой мере поддержки, которая является проблематичной по целому ряду причин, включая методологию ее расчета, ее подверженность изменениям в рамках мер торговой поддержки и узость ее сферы охвата. Как следствие таких ограничений страны могут получить значительный и, возможно, бóльший простор для гибкости таким способом, который позволит им использовать меры внутренней поддержки в контексте проводимых переговоров по выработке соглашения.

7 Литература

Anton, J (2004) Analysis of the Impact of Decoupling: Overview of on-going OECD work. *Presentation at an Informal Expert Consultation on Domestic Support*. FAO, Rome. 30-31 August 2004

Babcock, B. and D. Hennessy (1996) Input Demand Under Yield and Revenue Insurance. *American Journal of Agricultural Economics* , Vol. 78, pp. 416-27, May

Berthelot, J. (2004) Why product specific AMS linked to administrative prices have no economic meaning but allow developed countries to look like reducing their coupled domestic supports. Mimeo. <http://solidarite.asso.fr/actions/Agriculture.htm>

Chavas, J.P. and Holt, M.T. (1990). Acreage Decision Under Risk: The Case of Corn and Soybeans. *American Journal of Agricultural Economics*, 72, 529-538.

Chavas, J.-P., and M.T. Holt (1996),. "Economic Behavior under Uncertainty: A Joint Analysis of Risk Preferences and Technology," *Review of Economics and Statistics* 78: 329-335.

Chau, N and H. de Gorter (2001) Disentangling the Consequences of Direct Payment Schemes in Agriculture on Fixed Costs, Exit Decisions and Output. *Working Paper 2001-16*. Department of Applied Economics and Management, Cornell University.

de Gorter, H. (2004) Domestic Support Disciplines on Agriculture in the WTO: Where to Go from Here?. *Presentation at an Informal Expert Consultation on Domestic Support*. FAO, Rome. 30-31 August 2004

Giannakas, K. (2004). The Incidence of Agricultural Policies under Costly and Imperfect Enforcement. *Presentation at an Informal Expert Consultation on Domestic Support*. FAO, Rome. 30-31 August 2004

Goodwin, B. K. and V. H. Smith. *The Economics of Crop Insurance and Disaster Relief*. Washington, DC: The American Enterprise Institute Press, 1995.

Heckelei, T (2004) Modeling Supply Response under Alternative Support Mechanisms *Presentation at an Informal Expert Consultation on Domestic Support*. FAO, Rome. 30-31 August 2004

Hennessy, D.A. (1998). The production effects of agricultural income support policies under uncertainty. *American Journal of Agricultural Economics*, 80, 46-57.

Hennessy, D (2004) Measuring the Trade Distortiveness of Domestic Policy *Presentation at an Informal Expert Consultation on Domestic Support*. FAO, Rome. 30-31 August 2004

Moro, D. and P. Sckokai (1998) Modeling the CAP reform: degree of decoupling and future scenarios. *Working Paper*. Università Cattolica de Milano.

OECD (2000) *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2000* p. 143. OECD, Paris.

OECD (2001) *Market effects of crop support measures*. OECD, Paris.

OECD (2001a) Decoupling: A conceptual overview. *OECD Papers No. 10*. OECD, Paris.

OECD (2004) Risk Effects of PSE Crop Measures. *AGR/CA/APM(2002)13/FINAL* OECD, Paris

Ogg, C and C. van Kooten (2004) Severing the Link between Farm Program Payments and Farm Production: Motivation, International Efforts, and Lessons. *Choices*. AAEA. 4th Quarter 2004.

Sumner, D (2003) *A Quantitative Simulation Analysis of the impacts of U.S. Cotton Subsidies on Cotton Prices and Quantities*. Mimeo.

Sumner, D (2004) Domestic Support, WTO Issues and USA Farm Programs. *Presentation at an Informal Expert Consultation on Domestic Support*. FAO, Rome. 30-31 August 2004

Westhoff (2004) U.S. Policy Reforms. *Presentation at an Informal Expert Consultation on Domestic Support*. FAO, Rome. 30-31 August 2004

World Bank (2003) Domestic support for Agriculture: Agricultural Policy Reform and Developing Countries. *Trade Note 7*, 10 September 2003. World Bank, Washington DC

WTO (2004) Agriculture negotiations: backgrounder. The issues, and where we are now. http://www.wto.org/english/tratop_e/agric_e/negs_bkgrnd00_contents_e.htm

WTO (2004a) United States – Subsidies on Upland Cotton Report of the Panel WT/DS267/R 8 September 2004

Young, E and Westcott, P (2000) How decoupled is U.S. decoupled support for major crops? *American Journal of Agricultural Economics* 82

Приложение в виде таблицы 1: Классификация субсидий, включенных в оценку поддержки производителей ОЭСР

A		Поддержка рыночных цен
	a	На основе неограниченного выпуска продукции
	b	На основе ограниченного выпуска продукции
	c	Ценовые надбавки
	d	Чрезмерные расходы на корма
B		Выплаты на основе выпуска продукции
	a	На основе неограниченного выпуска продукции
	b	На основе ограниченного выпуска продукции
C		Выплаты на основе засеянных площадей или поголовья скота
	a	На основе неограниченной площади возделывания или неограниченного поголовья скота
	b	На основе ограниченной площади возделывания или ограниченного поголовья скота
D		Выплаты на основе льгот за прошлые годы
	a	На основе посадок, поголовья скота или производства за прошлые годы
	b	На основе программ поддержки за прошлые годы
E		Выплаты на основе использования ресурсов
	a	На основе использования переменных ресурсов
	b	На основе использования услуг, не связанных с сельским хозяйством
	c	На основе использования фиксированных ресурсов
F		Выплаты на основе сдерживания ресурсов
	a	На основе сдерживания переменных ресурсов
	b	На основе сдерживания постоянных ресурсов
	c	На основе сдерживания комплекса ресурсов
G		Выплаты на основе общих сельскохозяйственных доходов
	a	На основе уровня доходов в сельском хозяйстве
	b	На основе установленных минимальных доходов
H		Прочие выплаты
	a	Государственные выплаты
	b	Субнациональные выплаты

Источник: OECD, *Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation 2000* (Paris: OECD, 2000) p. 143.