

Регулирование сельскохозяйственной торговли

А. Орозалиев, аспирант БГУЭП

Кыргызская Республика уже 8 лет состоит членом ВТО. В данной статье дается краткий обзор правил, которым страна должна подчиняться, будучи членом этой организации, а также меру применения этих правил Кыргызстаном.

Правила международной сельскохозяйственной торговли зафиксированы в Соглашении по сельскому хозяйству. Это Соглашение было подписано в декабре 1993 г. как неотъемлемая часть Заключительного акта по результатам Уругвайского раунда многосторонних торговых переговоров. Государства-члены ВТО приступили к выполнению обязательств, взятых на себя в соответствии с Соглашением, с 1 января 1995 г.

Соглашение охватывает вопросы производства и внешней торговли сельскохозяйственными продуктами (исключая рыбу и рыбопродукты). Соглашение имеет сложный характер и определяет следующие основные направления либерализации аграрных рынков. Вопросы Соглашения объединены в три больших блока:

- Первый блок – это вопросы возможности доступа на отечественный рынок импортных товаров – определение уровня связывания таможенных пошлин, а также фиксация права на тарифные квоты и специальные защитные меры по ряду сельскохозяйственных продуктов. Договоренности по таможенным пошлинам включают в себя начальный и конечный уровни связывания таможенного тарифа, а также период, в течение которого происходит снижение таможенных пошлин от начального до конечного уровня. Это очень важные регуляторы, влияющие на доступ товаров на рынок.

- Второй блок – внутренняя поддержка сельского хозяйства – включает меры «зеленой», «янтарной» («желтой»), «голубой корзины», а также правило *de minimis*.

- Третий блок – вопросы экспортного субсидирования – включает обоснование размеров экспортного субсидирования по общей стоимостной величине, а также физическому объему и стоимости субсидий в расчете на отдельные продукты (виды субсидированных товаров, которые фиксируются в обязательствах каждой страны).

Кроме этого, к Соглашению по сельскому хозяйству тесно примыкают Соглашение о применении санитарных и фитосанитарных (СФС) норм и правил и Соглашение о технических барьерах в торговле (ТБТ), которые предназначены для регулирования санитарных, фитосанитарных, ветеринарных и технических условий торговли.

Рассмотрим подробнее эти блоки вопросов.

Возможности доступа на отечественный рынок импортных товаров. В процессе Уругвайского раунда переговоров для обеспечения доступа на рынок, во-первых, были установлены количественные ограничения в торговле сельскохозяйственными товарами, проведена тарификация и введены тарифные квоты. Одновременно для стран с тарифными квотами было закреплено право применения специальных защитных мер. Установлены четкие правила по использованию компенсационных и антидемпинговых пошлин. Они касаются не только сельского хозяйства, но очень часто используются для защиты рынков сельскохозяйственных продуктов и продовольственных товаров. Одним из достижений Уругвайского раунда явилось поэтапное сокращение связанного уровня таможенно-тарифной защиты

аграрно-продовольственных рынков стран-членов ВТО. Завершился первый этап освоения членами ВТО режимов сельскохозяйственной торговли. Этот этап предусматривал проведение тарификации нетарифных барьеров, снижение импортных пошлин в развитых странах на 36 % при минимальном сокращении таможенных пошлин по каждой тарифной линии на 15 % в течение шести лет (1995-2000 гг.), а в развивающихся странах – соответственно на 24 и 10 % за десять лет (1995-2004 гг.).

Кыргызская Республика при вступлении в ВТО приняла обязательства по 1373 агропродовольственным тарифам, включающим 35 товарных групп и изменила свои таможенные пошлины с единообразной 10 %-й ставки (введенной в 1994 г.) на тарифный перечень с переменными ставками таможенных пошлин.

На основе консолидированного тарифа был разработан национальный тариф, который ежегодно пересматривается. Тариф разрабатывается ежегодно и утверждается Жогорку Кенешем.

Помимо обязательств по импортным тарифам, страна приняла на себя обязательства не требовать лицензий на экспорт сельскохозяйственной продукции и не устанавливать тарифов или квот на сельскохозяйственный экспорт.

По ставкам на сельскохозяйственную продукцию была принята договоренность применения 10 тарифных диапазонов (0; 5; 5,5; 6,5; 7; 8; 10; 15; 20; 30; специфическая ставка).

В настоящее время действуют шесть тарифных диапазонов (0; 5; 10; 15; 20; 30; специфическая ставка). А в структуре тарифа на агропродовольственную продукцию республики свыше 50 % товарных позиций имеют ставку 10 %, около 20 % – ставку 15 % и выше, и около 10 % имеют специфические ставки, только 2 % имеют нулевую ставку. Лишь определенные виды рафинированного сахара облагаются по ставкам выше 20 %, а максимальный уровень тарифа – 30 %. Среднее арифметическое (не взвешенное) значение тарифа сельского хозяйства республики после вступления в ВТО в 1999–2006 гг. было 9,79 - 8,1 %.

Следует отметить, что Кыргызстан имеет возможность изменить ставки таможенных пошлин. В сущности, в ноябре 1999 г. Кыргызстан воспользовался своим правом, согласно правилам ВТО, внести изменения в принятые на себя обязательства по торговле товарами. Так, в отношении агропродовольственной продукции Кыргызстан включил в свой тарифный перечень условие об использовании специальных и сезонных тарифных ставок, но не более 6 месяцев в году, чтобы регулировать торговлю товарами при значительных перекосах в производстве или потреблении. Последние четыре года мы используем это положение по отношению к сахару.

Как видим, Кыргызстан при вступлении в ВТО принял довольно либеральный режим импортных тарифов. Если сравнить эти значения со ставками других развитых стран, можно с уверенностью сказать, что уровень разрешенной внутренней поддержки Кыргызстана не высок.

При вступлении мы не получили права применять специальный защитный механизм как защиту от наплыва импорта. Специальные защитные меры в сельском хозяйстве могут быть применены только к продуктам, внесенным в список обязательств по тарифам, в том случае, если правительство сохранило за собой это право.

Только 38 стран-членов ВТО имеют право на использование в общей сложности 6072 специальных защитных мер на сельскохозяйственные продукты. Это страны, которые вступили в ВТО еще в ходе Уругвайского раунда.

Кыргызстан не получил права применять тарифные квоты и специальные защитные меры под предлогом того, что тарифные квоты применяют только те страны, которые провели процесс тарификации и вступили в ВТО в ходе Уругвайского раунда.

Внутренняя поддержка сельского хозяйства. Включает в себя меры «зеленой», «янтарной», «голубой корзины», а также правило de minimis. Правительствам при этом оставлена свобода действий в отношении выбора мер, которые подлежат сокращению и которые могут быть сохранены. Из обязательств по сокращению поддержки могут быть исключены субсидии, которые оказывают минимальное воздействие на торговлю (они перечислены в приложении к Соглашению - так называемый «зеленый пакет»); случаи, когда на внутреннюю поддержку приходится менее 5 % стоимости производства сельскохозяйственных товаров в развитых странах (10 % в развивающихся странах); выплата в рамках программ сокращения производства.

Подробнее рассмотрим меры, которые разрешены к применению странами ВТО.

«Янтарная (желтая) корзина» включает меры, по которым страны-члены ВТО приняли на себя обязательства по сокращению поддержки и которые в будущем будут продолжать сокращаться в соответствии с ведущимися в настоящее время переговорами. Меры, входящие в данную корзину, влияют на производство и оказывают искажающее воздействие на торговлю. Обобщающим показателем финансирования сельского хозяйства посредством мер «янтарной корзины» является агрегированная мера поддержки (АМП).

«Голубая корзина» - это меры, которые относятся к переходным. Их выделение было своего рода компромиссом, достигнутым в ходе Уругвайского раунда переговоров между США и Евросоюзом. Помимо Евросоюза, ограниченное количество стран (например, Исландия, Норвегия) применяют данные субсидии, которые формально направлены на ограничение производства. Несмотря на предполагавшийся в ходе Уругвайского раунда переходный характер мер «голубой корзины», влиятельные члены ВТО (США и ЕС) предлагают сохранить эти меры, ограничив их размер обязательствами по возможному сокращению.

На меры **«зеленой корзины»** не распространяются какие-либо ограничения, но их необходимо ежегодно нотифицировать, то есть уведомлять об их использовании. Правила ВТО требуют обосновать соответствие конкретных программ критериям «зеленой корзины». Данные критерии описаны в Приложении 2 Соглашения о сельском хозяйстве. В рамках нового раунда дискутируется регулирование отдельных блоков программ «зеленой корзины», все-таки искажающих производство и торговлю. Однако серьезные изменения в этом виде поддержки маловероятны.

Существует пороговый уровень финансирования мер «янтарной корзины», определяющий минимально допустимый искажающий эффект на торговлю и производство. Для развитых стран этот порог составляет 5 % от стоимости сельскохозяйственного производства (без привязки к продукту). Допустим, если объем субсидирования пшеницы меньше или равен 5 % от ее валового производства в данном году, то тогда такая поддержка не включается в общий расчет поддержки сельского хозяйства.

Также существует особое правило для развивающихся стран в соответствии с пунктом 2 статьи 6 Соглашения о сельском хозяйстве. Отдельные страны, которые официально получают статус развивающейся страны, имеют полное право без всяких ограничений предоставлять инвестиционные субсидии, субсидировать средства производства, а также прекращение производства наркотических веществ. Другими словами, разрешается субсидирование без обязательств по сокращению и без

ограничений, допустим, применения горюче-смазочных материалов, минеральных удобрений, лизинговых операций.

Кыргызстан пытался в области сельского хозяйства добиться статуса развивающейся страны для получения предела субсидирования сельского хозяйства 10 %, но это нам не удалось, хотя уровни доходов в Кыргызстане не превышают уровень доходов в развивающихся странах. Кроме того, Кыргызстан имеет статус развивающейся страны в рамках системы преференции некоторых развитых стран, таких как США. Если взять хотя бы тот факт, что Южная Корея и Гонконг имеют статус развивающихся стран в ВТО, можно сделать вывод, что в разделении стран на развитые и развивающиеся отсутствует какая-либо четкая логика. Вместо этого, решение здесь скорее является результатом переговоров в рамках рабочей группы по присоединению.

Ввиду отсутствия финансовых средств в Кыргызстане, бюджетное ассигнование сельского хозяйства в период перед вступлением в ВТО (1994-1996 гг.) не превышало 5 % и находилось на уровне 1-2 % стоимости произведенной продукции по каждому виду, получавшему поддержку. Средний уровень общей поддержки в 1994-1996 гг. также был менее 5 % от общего объема сельскохозяйственной продукции в денежном выражении.

В последующие годы из-за отсутствия средств Кыргызстан не имел возможности осуществлять поддержку сельскохозяйственного производства, кроме незначительных объемов инвестиционных субсидий, которые, по данным Министерства экономики и финансов, в валовом сельскохозяйственном производстве составили в 1997 г. - 1,08 %, в 1998 - 1,74; в 1999 г. - 1,25; в 2000 г. - 1,29; в 2001 г. - 1,17; в 2002 г. - 1,7 %. Как видим, внутренняя поддержка сельского хозяйства и в последующие годы также не превышала 2 %.

По мнению Кыргызстана, обязательства развивающейся страны были для нас более привлекательными с точки зрения снижения уровня тарифной защиты и уровня поддержки.

Просьбы эти, однако, не были удовлетворены, но Кыргызстан получил уступку, которая может заинтересовать и другие страны СНГ, ведущие в настоящий момент переговоры. Уступка заключается во включении специальных и дифференцированных мер в график обязательств республики по внутренней поддержке.

Специальные и дифференцированные меры включают в себя инвестиционные субсидии (рассматриваемые как способствующие развитию), освобожденные от обязательств по сокращению. Это означает, что Кыргызстан может использовать инвестиционные субсидии, «обычно предоставляемые сельскому хозяйству в развивающихся странах» без каких-либо ограничений, - даже после окончания пятилетнего имплементационного периода.

Уступка, предоставленная Кыргызстану, является важным прецедентом и для других стран СНГ, ведущих переговоры о присоединении. Она доказывает, что страны с переходной экономикой могут добиться уступок в области обязательств, касающихся внутренней поддержки.

Из таблицы видно, что Кыргызстан имеет возможность использовать меры, которые в Соглашении по Сельскому хозяйству классифицируются как «искажающие торговлю» или «стимулирующие производство», а следовательно, учитываемые при расчете совокупных мер поддержки (СМП).

Меры поддержки, которые Кыргызстан сможет применять, не нарушая обязательств по внутренней поддержке в сельском хозяйстве

Зеленая корзина	Специальный и дифференцированный режим	Меры поддержки (по продуктам и общее), учитываемые совокупной мерой поддержки
Нет верхнего предела.	Инвестиционные Субсидии, «обычно направляемые в с/х-во развивающимися странами». Нет верхнего предела.	Любые меры вплоть до порога de minimis на внутреннюю поддержку, рассчитанную как процент от величины с/х производства Кыргызстана за соотв. год. Порог de minimis равен 5 %.

Таким образом, присоединение к ВТО практически никак не повлияло на сельскохозяйственную политику Кыргызстана в краткосрочном и среднесрочном плане. Не потребовалось вносить никаких изменений в существующую политику. Не нужно было корректировать или перераспределять расходы на поддержку сельскохозяйственных производителей. Только в долгосрочном плане и при условии, что страна преодолет существующие бюджетные проблемы, обязательства по внутренней поддержке могут начать создавать проблемы для страны.

Поэтому в дальнейшем основная работа Кыргызстана в сельскохозяйственном аспекте должна быть направлена на переключение государственной поддержки сельского хозяйства на меры «зеленой корзины», включив в нее некоторые меры, которые ранее попадали в «желтую корзину».

Экспортные субсидии - признаны наиболее серьезными мерами, негативно влияющими на цены мирового рынка товаров и, таким образом, ухудшающими возможности справедливой конкуренции как производителей из развитых, так и развивающихся стран.

В соответствии со Ст. 9 Соглашения по сельскому хозяйству, к ним относятся следующие экспортные субсидии:

- предоставление прямых субсидий правительством в зависимости от результатов экспортной деятельности;
- продажа или предложение на экспорт правительствами некоммерческих запасов сельскохозяйственной продукции ниже цен на внутреннем рынке;
- льготные тарифы на внутренние перевозки и фрахт при поставках на экспорт;
- предоставление субсидий для снижения затрат на маркетинг при экспорте сельскохозяйственных товаров, включая расходы на погрузочно-разгрузочные работы, повышение качества продукции и прочие расходы по переработке, а также расходы, связанные с международными перевозками и фрахтом (меры по снижению издержек);
- субсидирование сельскохозяйственных продуктов в зависимости от включения их в экспортную продукцию;
- другие меры.

В ходе Уругвайского раунда в области **экспортного субсидирования** также был принят ряд ограничений. Такое субсидирование разрешено только в сельском хозяйстве. В промышленности – правилом ВТО оно запрещено. Ограничения коснулись количества стран, имеющих право применения экспортных субсидий, и было принято решение по постепенному сокращению поддержки экспорта, который наиболее сильно искажает торговые потоки.

Базовые физические и стоимостные объемы экспорта товаров и их список определялись на основе фактических данных по странам за 1988–1990 гг. Поэтому

нельзя перенести экспортные субсидии с одного товара на другой. Запрещается субсидировать товары, не включенные в список обязательств по экспортным субсидиям.

Кыргызстан не осуществлял программу субсидирования экспорта сельскохозяйственной продукции в базовый период, использованный для расчета обязательств по сельскому хозяйству. Республика установила уровень экспортных субсидий в сельском хозяйстве на нулевой отметке. Это означает, что она не сможет в будущем использовать в своей политике такую меру, как субсидирование экспорта. Между тем следует отметить, что 25 стран-членов ВТО субсидируют экспорт.

В соответствии с *Соглашением о применении санитарных и фитосанитарных норм и правил* и *Соглашением о технических барьерах в торговле*, ограничения такого рода не должны играть роль торговых барьеров. Страны, вступающие в ВТО, обязаны провести гармонизацию технических, санитарных и фитосанитарных мер на основе международных норм или собственных стандартов, подлежащих научной оценке, подтверждающей необходимость их применения.

Соглашение СФС содержит ряд принципов, обязательных для соблюдения странами-членами ВТО:

- если меры страны-экспортера обеспечивают уровень охраны здоровья, который является желательным для страны-импортера, то эти меры должны быть приемлемы даже в том случае, если они отличаются от используемых страной-импортером (принцип равенства);
- принятые страной санитарные и фитосанитарные меры подлежат обязательному выполнению в каждом из ее районов. Экспорт из определенной местности внутри страны возможен даже в том случае, если окружающие ее зоны характеризуются неблагоприятной санитарной и фитосанитарной обстановкой, если страна может подтвердить, что эта местность не имеет заболеваний и вредителей;
- страна должна заранее сообщать об изменениях мер СФС, чтобы торговые партнеры имели возможность для соответствующих изменений в производстве с целью удовлетворения новым требованиям этой страны (принцип прозрачности, то есть открытости и ясности санитарных и фитосанитарных норм).

Наряду с описанными выше вопросами, существует еще один серьезный блок – *сфера услуг в сельском хозяйстве*. В него входят и особо выделяются в Генеральном соглашении по торговле и услугам: ветеринарные услуги; оптовая и розничная торговля сельскохозяйственным сырьем и продовольствием; лизинг; сделки с недвижимостью (с сельскохозяйственной землей); услуги в области охоты, рыболовства и лесного хозяйства.

После Уругвайского раунда довольно жестко были ограничены возможности властей государств по регулированию рынка сельскохозяйственных услуг. В обязательствах Кыргызстана исключены услуги ветеринарии. Это дает возможность не ограничивать меры государственного регулирования данного сектора, что очень важно с точки зрения продовольственной безопасности.

Кыргызстан также не принял обязательства в области услуг по аренде и лизингу, и теперь можем вводить ограничения по отношению к зарубежным операторам по аренде и лизингу. Необходимо отметить, что частичные изъятия имеются и у многих развивающихся стран, например, у Мексики.

Таким образом, согласно взятым обязательствам по сельскому хозяйству, Кыргызская Республика не использует экспортные субсидии, не применяет никаких защитных мер, квот, лицензий, а применяет только таможенные пошлины.

Итак, ко времени вступления в ВТО наше государство неспособно было ни поддерживать внутренних производителей, ни оплачивать экспортные субсидии. В течение переговоров было решено не вводить нетарифные меры (НТМ), такие как квоты по тарифным ставкам и обременительное лицензирование импорта с некоторыми изъятиями на акцизные товары – табак и алкоголь. В конечном счете, было согласовано иметь только незначительный уровень внутренней поддержки с минимальной поддержкой в рамках «зеленой корзины». Более того, уровень предельного тарифа республики стал одним из самых низких среди всех государств-членов ВТО - развитых и развивающихся.

Как уже отмечали, Кыргызстан не смог добиться таких условий вступления ВТО, что можно объяснить политическим решением быстрее вступить в эту организацию. Кроме того, Кыргызстан, как и все страны-претенденты на вступление в ВТО, не участвовавшие в переговорах Уругвайского раунда, определял свои обязательства «на условиях, согласованных с существующими членами». В этом случае условия и ставки тарифов определяются в ходе многосторонних и двусторонних консультаций с существующими членами ВТО, а это довольно длительный и сложный процесс, требующий больших человеческих и финансовых ресурсов.

Можно констатировать, что процесс присоединения для нас явился не столько открытием собственного рынка, сколько процессом унификации внутреннего правового и экономического пространства с мировым.

Ноябрь 2006 г.