

Глава 2.2. Анализ государственного регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием в России

2.2.1. Инструменты регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием

В советский период на внешнюю торговлю существовала государственная монополия. Все закупки носили плановый характер и осуществлялись государством. С конца 1980-х гг. начался процесс либерализации торговых режимов, который выражался в постепенной демонаполизации государственного контроля во внешнеэкономической деятельности и в переходе к свободной торговле.

На первоначальной стадии реформирования торговой политики был принят целый комплекс мер по активизации действующих на внешнем рынке предприятий и организаций, по созданию новых внешнеторговых и посреднических фирм. Первыми правительственными документами, касавшимися либерализации ВЭД, были разрешены внешне-торговые операции без специальной регистрации, отменены ограничения на ведение бартерных операций, существенно сокращен перечень товаров, экспорт и импорт которых квотируется и лицензируется, максимально устранены бюрократические процедуры при открытии валютных счетов как юридическими, так и физическими лицами. Постепенно происходило сокращение централизованных закупок продовольствия государством, и расширялся децентрализованный импорт, осуществляемый частными структурами. Возникла необходимость в создании современной системы внешнеторгового регулирования.

Основными инструментами регулирования внешней торговли в России являются *таможенные тарифы*. В первые годы экономических реформ государство стремилось к наполнению внутреннего рынка продовольствием. Поэтому импортные пошлины, введенные в 1992 г., распространялись лишь на небольшой круг товаров, а их уровень был низким. Средняя ставка таможенного тарифа по всей номенклатуре товаров в 1992 г. составляла 5%, а средневзвешенная ставка – всего 4%¹⁰. Из товаров, относящихся к агропродовольственной группе, импортные тарифы действовали лишь на некоторые алкогольные напитки. В 1993 г. список агропродовольственных товаров, в отношении которых применялся импортный таможенный тариф, был незначительно расширен.

Неэффективность внутренней инфраструктуры продовольственного рынка привела к резкому увеличению импорта продовольствия в страну. Ряд отраслей столкнулся с конкуренцией со стороны внешних поставок, что привело к необходимости принятия мер ужесточающих регулирование импортных поставок в страну. Политика торговой либерализации в России сменилась политикой защиты внутреннего рынка от ввоза продовольствия и сырья.

¹⁰ Торговая политика и переходный период. ОЭСР, 1996.

1994 г. стал переломным годом в торговом регулировании агропродовольственного сектора: были введены новые, заметно повышенные импортные пошлины и на существенно больший круг продуктов. Тарифное регулирование импорта представляло собой достаточно простую систему - тарифы на максимально укрупненные товарные группы в виде процента от таможенной цены (в адвалорном виде). Средневзвешенная ставка тарифа в это время возросла до 12% (См. табл. 2.2.1)¹¹.

В 1995 г. импортные пошлины на некоторые виды сельхозпродукции еще раз повысились, а в 1996 г. система регулирования импорта была существенно усложнена введением комбинированных тарифов. В 1998 г. комбинированный тариф введен на значительно более широкий ряд агропродовольственных товаров. Кроме того, тогда же классификатор таможенных платежей был дополнен еще одним нововведением - дополнительной импортной пошлиной в размере 3%.

Следующим переломным моментом в торговой политике государства явилась вторая половина 1998 г. Снижение импорта в результате девальвации национальной валюты заставило российское правительство подходить к вопросам внешнеторгового регулирования с точки зрения стабилизации положения на внутреннем продовольственном рынке и поддержки отечественной перерабатывающей промышленности. Политика ограничения агропродовольственного импорта сменилась на политику некоторой либерализации: были снижены импортные пошлины на мясо, сухое молоко, сливочное и подсолнечное масло, детское питание. Однако в 1999 г. рост курса рубля и значительное восстановление торговых потоков позволили вернуться к прежним ставкам тарифов.

В 2000-2001 гг. внешнеторговая политика развивалась в направлении более гибкого регулирования. Введенные в 2001 г. новые импортные тарифы демонстрируют дифференцированный подход правительства к каждому товару, исходя из конъюнктуры внутреннего рынка. С января 2001 года действуют пониженные тарифы на импорт сливочного масла, некоторых видов мясных субпродуктов, соленой, готовой и консервированной рыбы, свежих, консервированных или мороженых овощей, консервированных фруктов, джемов и натуральных виноградных вин. Одновременно повышены ставки пошлин на ввоз в Россию сгущенного молока и сливок, йогуртов и мясопродуктов.

Разнообразием инструментов тарифного регулирования характеризуется импорт сахара и сахара-сырца. Этот рынок подвергается наиболее жесткому регулированию со стороны государства. Контроль за импортными поставками в страну осуществляется с помощью комбинированных тарифов, а также сезонных пошлин, которые вводятся, чтобы избежать риска наложения сроков переработки сахара-сырца на сезон переработки сахарной свеклы и избыточного импорта сырца. Кроме того, в 1998-2000 гг. сверх ставок импортных пошлин применялись временные специальные пошлины (См. табл. 2.2.2). В последние годы в политике контроля над импортом сахара и сахара-сырца большое распространение получили квоты¹².

¹¹ Торговая политика и переходный период. ОЭСР, 1996.

¹² О регулировании рынка сахара см. главу 2.3.

ТАБЛИЦА 2.2.1 ИМПОРТНЫЕ ПОШЛИНЫ НА ПРОДОВОЛЬСТВИЕ И СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННУЮ ПРОДУКЦИЮ В РОССИИ, В %

	с 15.03.94	с 1.07.95	с 15.05.96	с 1.02.98	с 26.10.98	с 27.10.99	с 14.08.00
Говядина, свежая или охлажденная	8	15	15	15, но не менее 0,2 ЭКЮ за 1 кг	10, но не менее 0,13 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,2 евро за 1 кг	15, но не менее 0,2 евро за 1 кг
Говядина, мороженая	8	15	15, но не менее 0,15 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,15 ЭКЮ за 1 кг	10, но не менее 0,1 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,15 евро за 1 кг	15, но не менее 0,15 евро за 1 кг
Мясо птицы (куриное)	20	25	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,3 евро за 1 кг	25, но не менее 0,2 евро за 1 кг
Молоко и молочные продукты, из них	10-15	10-20	10-20	10-20	5-20	10-20	10-20
сыры и творог	15	15	15	15, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,3 евро за 1 кг	15, но не менее 0,3 евро за 1 кг
сливочное масло	15	20	20, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	20, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,22 ЭКЮ за 1 кг	20, но не менее 0,3 евро за 1 кг	20, но не менее 0,3 евро за 1 кг
Зерно	1	1	5	5	5	5	5
Масличные, из них	0-1	5-10	5-10	5-10	1-10	5-10	5-10
семена подсолнечника	1	10	10	10	10	10	10
Подсолнечное масло	0	15	15, но не менее 0,09 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,09 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,03 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,09 евро за 1 кг	15, но не менее 0,09 евро за 1 кг
Картофель	25	25	25	25	25	25	25
Фрукты	1-10	5-10	5-10	5-10	5-10	5-10	5-10

Источник: Соответствующие нормативные документы.

ТАБЛИЦА 2.2.2 ИМПОРТНАЯ ПОШЛИНА НА САХАР И САХАР-СЫРЕЦ, %

	с 15.03.94	с 1.07.95	с 15.05.96	с 1.01.97	с 1.02.98	с 18.10.99	с 16.12.00	с 1.01.01
Сахар-сырец*	1	1	1	1	1	5	30, но не менее 0,09 евро за 1 кг	30, но не менее 0,09 евро за 1 кг
Сахар белый**	20	25	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,12 евро за 1 кг	25, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,12 евро за 1 кг

* Сверх ставок импортной пошлины на сахар-сырец действовали временные специальные пошлины с 1.08.98 по 31.12.98 в размере 74%, но не менее 0,16 ЭКЮ за 1 кг, с 27.04.00 по 14.06.00 – в размере 10%.

Сезонные пошлины были установлены с 1.08.99 по 30.11.99 в размере 45%, с 15.06.00 по 15.12.00 – в размере 40%. В период действия сезонных пошлин импортный таможенный тариф не применяется.

** Сверх ставок импортной пошлины на сахар белый действовали временные специальные пошлины с 1.08.98 по 15.02.99 в размере 20%, но не менее 0,055 ЭКЮ за 1 кг.

Сезонные пошлины были установлены с 1.08.99 по 31.01.00 в размере 45%, с 15.06.00 по 15.12.00 – в размере 45%, но не менее 0,15 евро за 1 кг. В период действия сезонных пошлин импортный таможенный тариф не применяется.

Источник: Соответствующие нормативные документы.

Что касается тарифного регулирования в области экспорта, то наиболее активным оно было в период начала экономических реформ. Несмотря на очевидное переполнение внутреннего рынка агропродовольственной продукцией (особенно заметное на рынке животноводческой продукции) уже с начала 1992 г., правительство устанавливало экспортные ограничения на многие агропродовольственные товары. Это ограничение выражалось как в экспортных пошлинах, так и в введении институтов спецэкспортеров, лицензировании вывоза и в других административных барьерах.

Первые экспортные пошлины были специфическими (устанавливались в ЭКЮ) и действовали с начала 1992 г. Из товаров, относящихся к агропродовольственной группе, они распространялись лишь на водку. В июле 1992 г. были введены экспортные пошлины на некоторые виды сельхозпродукции и продовольствия. Постепенно происходило осознание необходимости поддержки экспорта и соответствующее ослабление его ограничения. Экспортные пошлины снижались или отменялись, и к 1996 г. экспортные пошлины на все сельхозпродукты и продовольствие были сняты (См. табл. 2.2.3).

Дополнительным шагом на пути к либерализации экспорта было упразднение института спецэкспортеров в 1995. Спецэкспортерами называли предприятия и организации, зарегистрированные Министерством внешнеэкономических связей России (МВЭС) как имеющие право ведения внешнеторговых операций стратегически важными сырьевыми товарами (пшеницы, нефти, природного газа, цветных металлов, лесопромышленные материалы и пр.). Спецэкспортерам предоставлялись весьма широкие таможенные льго-

ты. Государство создавало этот институт для обеспечения возврата в Россию валютной выручки от экспорта товаров. Однако его эффективность оказалась чрезвычайно низкой, что и привело к упразднению этой структуры.

ТАБЛИЦА 2.2.3 ЭКСПОРТНЫЕ ПОШЛИНЫ НА НЕКОТОРЫЕ ВИДЫ СЕЛЬХОЗПРОДУКЦИИ И ПРОДОВОЛЬСТВИЯ В РОССИИ, %

	с 1.07.92	с 1.11.93	с 25.07.94	с 1.09.95	с 1.04.96	с 14.01.99	с 12.03.99	с 16.12.99
Рыба	20	10-20	10-20	7-14	0	0	5	5
Ракообразные	20	25	25	17	0	0	10	10
Мясо и мясопродукты	20	0	0	0	0	0	0	0
Молоко и молочные продукты	20	0	0	0	0	0	0	0
Сливочное масло	20	0	0	0	0	0	0	0
Пшеница твердая	20	25	25	17	0	0	0	0
Пшеница прочая	20	10	10	7	0	0	0	0
Кукуруза	20	15	15	10	0	0	0	0
Масличные, в т.ч.:	20	10-15	10-15	7-10	0	0	0	0
соевые бобы	20	0	0	0	0	10, но не менее 20 ЭКЮ за 1 т	10, но не менее 20 евро за 1 т	10, но не менее 20 евро за 1 т
семена рапса	20	0	0	0	0	10, но не менее 20 ЭКЮ за 1 т	10, но не менее 20 евро за 1 т	10, но не менее 20 евро за 1 т
семена подсолнечника	20	0	0	0	0	10, но не менее 15 ЭКЮ за 1 т	10, но не менее 15 евро за 1 т	10, но не менее 15 евро за 1 т
Растительное масло	0	0	0	0	0	0	0	0
Сахар белый	20	60 ЭКЮ	0	0	0	0	0	0
Спирт этиловый	20	0	0	0	0	0	5	6,5

Источник: Соответствующие нормативные документы.

Девальвация рубля в августе 1998 г. создала благоприятные условия для российских экспортеров. Не имея точной информации о наличии продовольственных запасов в стране, напуганное паникой на потребительском рынке, последовавшей сразу после авгу-

стовского кризиса, и соответственно, опасаясь расширения экспорта, правительство вновь ввело комбинированные экспортные пошлины на основные традиционно экспортируемые продукты (некоторые виды масличных, рыбу, ракообразные и этиловый спирт). В 2000-2001 гг. продолжилась политика жесткого контроля над агропродовольственным экспортом.

Основным нормативным документом, который устанавливает порядок определения ставок таможенных пошлин, виды этих ставок, меры оперативного регулирования внешней торговли с помощью сезонных и особых пошлин, порядок определения таможенной стоимости товара и страны его происхождения, а также предоставления тарифных льгот, является вступивший в силу в 1993 г. Закон Российской Федерации «О таможенном тарифе». В соответствии с законом в России могут применяться адвалорные, специфические и комбинированные пошлины. Как и в мировой внешнеторговой практике в России в качестве мер тарифного регулирования допускается применение различных видов таможенных пошлин: сезонных, специальных, антидемпинговых и компенсационных.

Все таможенные пошлины, установленные в пределах Закона «О таможенном тарифе», применяются в отношении стран, на которые Россией распространяется режим наибольшего благоприятствования (РНБ) в торгово-экономических отношениях и изменяются соответствующими постановлениями правительства. Для стран, на которые РНБ не распространяется, ставки таможенных пошлин увеличиваются в два раза. Тарифные преференции (освобождение от уплаты пошлин, снижение ставок и т.п.) действуют относительно государств, образующих вместе с Россией зону свободной торговли или Таможенный союз, и развивающихся стран.

Намерение России вступить в ВТО вызвало необходимость формирования тарифной политики регулирования внешней торговли в соответствии с требованиями этой организации. Постановлением Правительства РФ от 1995 г. «О принципах рационализации импортного таможенного тарифа» определены максимальный (30%) и минимальный (5%) уровни ставок ввозных таможенных пошлин. Среди товаров агропродовольственной группы исключением являются табачные изделия и алкогольные напитки, размеры тарифов на которые могут превышать 30%. Кроме того, Постановление предусматривает сокращение доли не облагаемых пошлинами товаров и расширение номенклатуры товаров, в отношении которых применяются комбинированные ставки ввозных таможенных пошлин. В настоящее время большинство основных импортных товаров сельскохозяйственного и продовольственного назначения облагается комбинированными пошлинами. Однако адвалорные пошлины по-прежнему продолжают применяться в отношении импорта живых животных, хлебных злаков, продукции мукомольно-крупяной промышленности, масличных семян и плодов, шеллака и растительных материалов для изготовления плетеных изделий.

Можно сказать, что существующая система импортных тарифов на товары сельскохозяйственного и продовольственного назначения соответствует принципам, указанным в названном выше постановлении. Исключением является регулирование импорта сахара и сахара-сырца, которое осуществлялось с помощью сезонных пошлин, превышающих установленный максимальный размер пошлины.

Принципы изменения ввозных таможенных пошлин установлены в Постановлении Правительства РФ от 22 октября 1997 г. «Вопросы таможенно-тарифной политики». В соответствии с Постановлением ставки ввозных таможенных пошлин на одни и те же товары не могут изменяться чаще, чем один раз в 6 месяцев, и вступают в силу не ранее чем через 180 дней после их официального опубликования (за исключением случаев понижения ставок). Единовременное изменение ставок не может превышать 10 процентных пунктов.

Распространение в мировой практике случаев проведения антидемпинговых расследований побудило к созданию в стране необходимого законодательства. В 1998 г. вступил в силу Федеральный закон «О мерах по защите экономических интересов Российской Федерации при осуществлении внешней торговли товарами», который определяет порядок ведения и применения специальных защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. Данные меры могут осуществляться не только с помощью тарифных инструментов, но и посредством нетарифных инструментов торговой политики.

Нетарифные методы регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием (количественные, скрытые, финансовые) получили в России меньшее распространение.

Среди *количественных ограничений* в отношении агропродовольственных товаров применяются только лицензирование и квотирование. Наиболее широко эти инструменты торговой политики использовались в начале 90-ых гг.

В первые годы экономических реформ *лицензии* на право экспорта лицензируемых товаров распределялись административным путем по решению Министерства экономики и Министерства внешнеэкономических связей. В настоящее время распределение квот и выдача лицензий осуществляется, как правило, путем проведения конкурса или аукциона или в порядке фактического проведения операций по экспорту и/или импорту до суммарного исполнения квоты. В настоящее время в список агропродовольственных товаров, экспорт которых осуществляется по лицензиям, входят рыба, ракообразные и алкогольная продукция. В 1998 г., как мы уже говорили, опасаясь расширения вывоза продукции за рубеж, правительство ввело лицензирование экспорта семян подсолнечника, рапса и соевых бобов. Однако это ограничение просуществовало недолго, и лицензии были заменены экспортными пошлинами. В области оборота алкогольной продукции в России необходимы лицензии не только на право импорта, но и на экспорт, хранение и поставки алкоголя. Лицензированию подлежит также импорт сахара и сахара-сырца в случае, когда поставки в страну осуществляются в рамках установленной квоты.

Экспортные квоты в начале 90-х гг. активно использовались в условиях больших различий внутренних и мировых цен на сырье. Импортные квоты широко не использовались, поскольку внутренний рынок испытывал нехватку практически всех товаров. Главным типом квоты являлись, так называемые, поставки товаров для государственных нужд. Объемы продаж на экспорт товаров для государственных нужд устанавливало правительство. Экспортеры закупали эти товары по внутренним ценам и продавали за рубеж по мировым, причем их экспорт был освобожден от экспортных пошлин. Доход от экспорта полностью поступал в государственный бюджет. К 1995 г. экспортные квоты были ликвидированы. С 1998 г. стала применяться импортная квота для регулирования

поставок сахара и сахара-сырца в страну. В 2001 г. впервые состоялся аукцион по продаже тарифной квоты на импорт сахара-сырца.

Среди нетарифных методов торговой политики в России применяются также *скрытые методы протекционизма*, которые включают в себя технические барьеры, внутренние налоги и сборы, государственные закупки и требования о составляющих компонентах продукта. Эта группа инструментов регулирования внешней торговли является наименее прозрачной. В мировой практике насчитано около сотен видов скрытого протекционизма.

Наиболее распространенным *техническим барьером* в России является требование о сертификации всех импортных продуктов питания для обеспечения безопасности ввозимых товаров. Существующая процедура таможенного оформления представляет существенный барьер для импортной продукции.

Активизация использования технических барьеров в качестве инструментов внешней торговли наблюдается в последние годы. В 1999 и 2000 гг. правительство определило перечень портов и таможенных пунктов, через которые разрешен ввоз мяса птицы. Кроме того, Россия не раз вводила запреты на импорт мяса из других стран в связи с напряженной санитарно-эпидемиологической обстановкой.

Внутренние налоги и сборы представлены в России акцизом и налогом на добавленную стоимость (НДС). Акцизы на некоторые импортные товары стали применять в торговой практике с 1993 г. Акцизами облагаются винно-водочные и табачные изделия. Чтобы предотвратить занижение таможенной стоимости декларированных на границе товаров, ставки акцизов с 1998 г. стали исчисляться не в процентах, а в стоимостном выражении за единицу товара.

Все товары, ввозимые в Россию, с 1993 г. стали облагаться НДС в размере 20%. Однако на ряд продовольственных товаров применяется ставка налога в размере 10%. К ним относятся молоко и молокопродукты, сахар-сырец, зерно, хлеб и хлебобулочные изделия, продукты детского и диабетического питания. Список агропродовольственных товаров, на которые действует льготная ставка налога, подвергается частым изменениям.

Радикальным нововведением является сезонное регулирование внешней торговли зерном в 2001 г. Подобное управление зерновыми потоками связано с осуществлением *государственных интервенций* на зерновом рынке.

Финансовые методы торговой политики (субсидии, кредитование и демпинг) применяются, как правило, в отношении экспорта. Россия в данном случае некоторое время была исключением, поскольку в период централизованных закупок государством широко использовалось *субсидирование* импорта. Импортная продукция закупалась по высоким мировым ценам и продавалась на российском рынке по более низким ценам. Для покрытия разницы между мировыми и внутренними ценами вводились субсидии. В начале 1994 г. практически весь централизованный импорт был ликвидирован, а импортные субсидии значительно сократились. Экспортные субсидии на продовольствие в торговой практике России не применялись.

Список агропродовольственных товаров, экспортируемых Россией в другие страны, очень узок. Основной мотивацией для экспортеров этой продукции, как правило, явля-

ются более высокие цены за пределами страны. Поэтому случаев обвинения России в *демпинге* агропродовольственных товаров на мировой рынок не возникало.

Анализ тарифных и нетарифных ограничений внешнеторговых потоков позволяет сделать вывод о том, что в России постепенно сложилась современная система регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием. В первые годы реформ существовала унифицированная система тарифов, ограничение импорта выражалось в повышении ставок пошлин и в расширении круга товаров, в отношении которых применялись импортные тарифы. В ходе либерализации внешнеэкономической деятельности снизились централизованные закупки продовольствия, сократилось субсидирование внешней торговли, процедура квотирования и лицензирования становилась более либеральной. Система регулирования торговых потоков постепенно усложняется: в торговой практике стали использовать комбинированные ставки таможенных тарифов и специальные пошлины, были введены дополнительные импортные пошлины, стали применяться акцизы и НДС. В 2000-2001 гг. политика внешнеторгового аграрного протекционизма стала еще более изощренной: введение таможенных тарифов носит более дифференцированный характер, повысилась роль технических барьеров, стали более часто использоваться фитосанитарные защитные барьеры.

2.2.2. Особенности регулирования агропродовольственной торговли в России

Принимая решение об использовании тех или иных инструментов торговой политики, правительство должно оценить их совокупное воздействие на экономику страны. Как показывает практика, цели государственной политики простираются гораздо дальше, чем простое сопоставление выигрышей и потерь. Нередко мотивы действий правительства далеки от соображений экономической эффективности.

При оценивании воздействия внешнеторгового регулирования на экономических агентов рынка возникает ряд трудностей, которые связаны с измерением реального уровня таможенной защиты. Если рассматривать систему тарифного регулирования внешней торговли, то основными факторами отличия реального уровня протекционизма от уровня действующих таможенных пошлин является использование в торговой практике комбинированных тарифов и наличие тарифной эскалации.

В настоящее время комбинированные тарифы, которые устанавливаются в виде «X%, но не менее Y евро за единицу товара», действуют на большинство товаров агропродовольственной группы. Теоретически комбинированные тарифы вводятся с целью предотвращения занижения декларируемой стоимости импортируемого товара, что довольно часто имеет место при существовании адвалорных пошлин. При пересчете в адвалорный тариф специфической составляющей комбинированного тарифа, выраженной в евро, реальная ставка импортной пошлины может отличаться от адвалорной составляющей применяемой комбинированной пошлины. Проведение подобного пересчета осуществляется по формуле 1:

$$T_{im}^{adv} = \frac{Q_{im} * (T_{im}^{com} * e)}{V_{im}} * 100 \quad (1)$$

где T_{im}^{adv} - пересчитанная в адвалорную пошлину (выражается в % от таможенной стоимости) специфическая составляющая комбинированного тарифа; T_{im}^{com} - специфическая составляющая действующей комбинированной пошлины (выражается в «евро за единицу товара»); V_{im} - объем российского импорта данного продукта в стоимостном выражении; Q_{im} - объем импорта в физическом выражении; e - курс евро за доллар.

Пересчет специфической компоненты комбинированного тарифа в адвалорный тариф по основным импортируемым продовольственным товарам неоднозначно изменяет уровень протекционизма по различным продуктам. Примером регулирования, когда динамика адвалорной и переведенной в проценты специфической составляющей комбинированной пошлины совпадали, является импорт подсолнечного масла в период с 1996 по 2000 гг. (См. рис. 2.2.1). Небольшие отклонения между ставками этих составляющих при прежних условиях регулирования импорта вызваны лишь колебаниями валютного курса и изменением таможенной стоимости товара.

Полученные расчетным путем адвалорные ставки тарифов на мясо птицы и свежую и охлажденную говядину стабильно превышали действующие ставки комбинированных тарифов на 9,6-30,2 и 0,1-8,9 процентных пунктов, соответственно. По маслу сливочному наоборот наблюдается четкая тенденция превышения номинального уровня протекционизма над реальным на 6,9-12,8 процентных пунктов. Большая разница между существующим и реальным уровнями таможенной защиты в данном случае вряд ли объясняется только конъюнктурными изменениями как на рынке подсолнечного масла. Скорее всего, правительство заведомо устанавливает несоответствующую реальной таможенной стоимости пошлину, используя тем самым комбинированные тарифы в качестве скрытых инструментов внешнеторгового протекционизма.

Другим элементом, оказывающим искажающее действие на уровень таможенной защиты, является тарифная эскалация. Явление тарифной эскалации, которое подразумевает повышение уровня таможенного обложения продукции по мере роста степени ее переработки, широко распространено в России. Существование тарифной эскалации говорит о том, что приоритеты правительства при осуществлении регулирования торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием направлены на защиту в первую очередь перерабатывающей промышленности, а не сельхозпроизводителя.

Степень тарифной эскалации отражает эффективная ставка тарифа, которая показывает реальный уровень тарифа на переработанную сельскохозяйственную продукцию с учетом пошлин, накладываемых на импорт сельскохозяйственного сырья, и рассчитывается по формуле 2:

$$T_e = \frac{(T_n - A * T_{im})}{(1 - A)}, \quad (2)$$

где T_e - эффективный уровень таможенной защиты, T_n - номинальная ставка тарифа на конечную продукцию, T_{im} - номинальная ставка тарифа на импортируемое сырье, A - доля стоимости импортируемого сырья в стоимости конечного продукта.

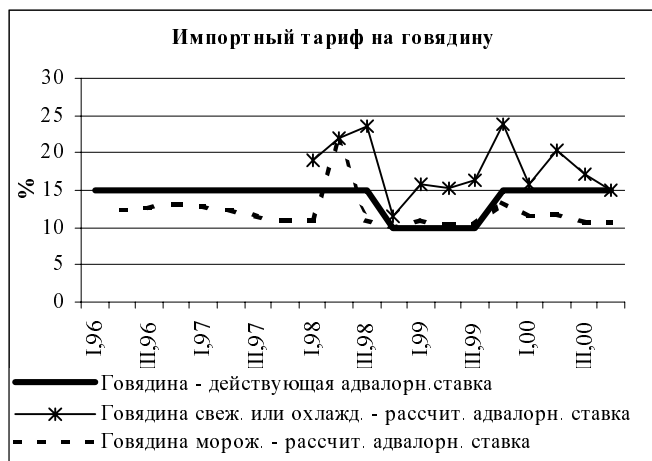
Наиболее активную внешнеторговую политику государство проводит в отношении свеклосахарного комплекса, применяя разные виды импортных пошлин (комбинированные, сезонные, временные специальные) и квоты. Расчет эффективного тарифа на сахар показал, что практически на всем протяжении периода с 1994 по 2000 гг. реально существующий уровень таможенной защиты сахара был выше номинального (См. рис. 2.2.2). Это вызвано тем, что правительство устанавливает более высокие импортные пошлины на сахар, чем на сахар-сырец, защищая тем самым преимущественно сахарные заводы, а не производителей сахарной свеклы.

Исходя из концепции расчета эффективного тарифа, можно сделать вывод, что более высокие пошлины на сырье снижают реальный уровень защиты производства готовой продукции. В случае, когда импортный тариф на сырье выше номинальной ставки тарифа на переработанную продукцию, уровень действительной таможенной защиты производителей готовой продукции будет отрицательным. Если же производство сельскохозяйственных товаров защищено той же пошлиной, что и производство произведенных из них продовольственных товаров, эффективный уровень тарифа равен номинальному.

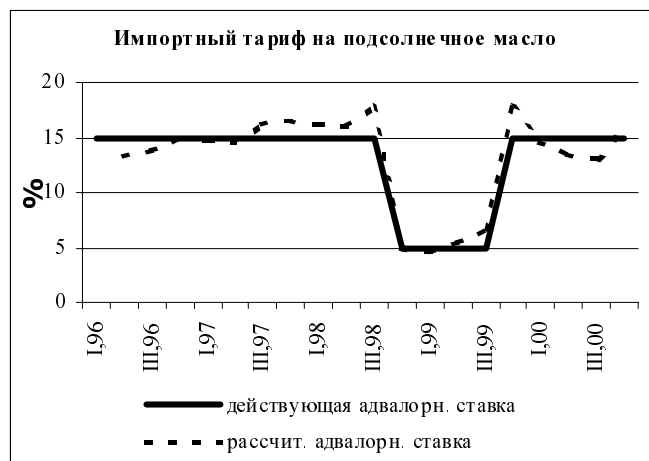
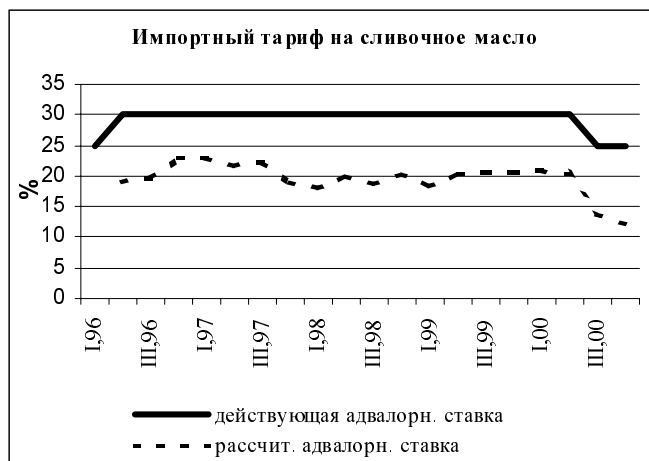
Как правило, во всех странах тарифы устанавливаются в зависимости от степени переработки продукции: низкие – на сельскохозяйственное сырье и более высокие – на готовую продукцию. Полностью унифицированная система тарифа не наблюдается ни в одной из стран, хотя унификация таможенного тарифа препятствует установлению таможенных пошлин путем лоббирования. Различные группы давления являются одним из факторов формирования агропродовольственной политики в России. Политизированность торгового регулирования характерна в основном для стран с переходной экономикой, которые, с одной стороны, встали на путь либерализации внешнеторговых отношений, а, с другой стороны, еще не разработали четкой политики в области внешней торговли.

Активную роль в лоббировании поддержки АПК в России играют союзы производителей. Нередко регулирование импорта сахара и сахара-сырца осуществляется под воздействием Союза сахаропроизводителей, представляющего интересы сахарных заводов. Внешнеторговые меры, продвинутое перерабатывающими предприятиями, направлены на обеспечение бесперебойной работы сахарных заводов на импортном сахаре-сырце и не поддерживают развитие деградирующего отечественного свеклосахарного производства. Как показывают проведенные выше расчеты эффективного тарифа, приоритеты правительства направлены в основном на поддержку сахарных заводов.

РИСУНОК 2.2.1 ПЕРЕСЧИТАННАЯ В АДВАЛОРНУЮ ПОШЛИНУ СПЕЦИФИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ И ДЕЙСТВУЮЩАЯ АДВАЛОРНАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ КОМБИНИРОВАННЫХ ТАРИФОВ НА НЕКОТОРЫЕ ПРОДУКТЫ, 1996-2000 ГГ.

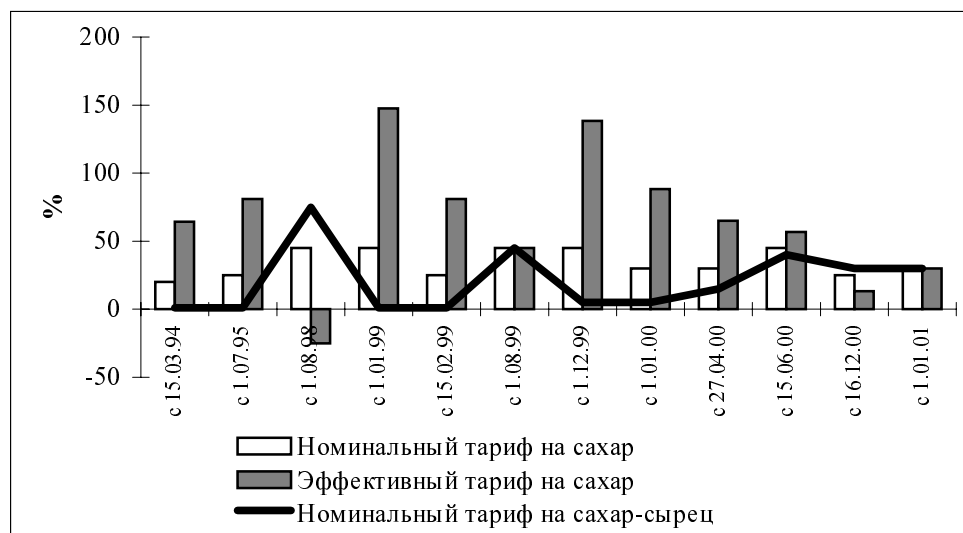


ПРОДОЛЖЕНИЕ РИСУНКА 2.2.1



Источник: расчеты авторов.

РИСУНОК 2.2.2 ДИНАМИКА НОМИНАЛЬНОЙ И ЭФФЕКТИВНОЙ СТАВОК ИМПОРТНЫХ ТАРИФОВ НА САХАР БЕЛЫЙ, 1994-2000 ГГ.*



* Ставки тарифов представлены с учетом сезонных и временных специальных пошлин без пересчета комбинированных пошлин в адвалорные. Эффективный тариф на сахар рассчитан, исходя из того, что стоимость импортируемого сахара-сырца в стоимости сахара составляет примерно 70%. Источник: расчеты авторов.

Другим примером, когда интересы определенных групп имеют приоритетное значение в формировании аграрной политики, является регулирование импорта мяса птицы. Во второй половине 2000 г. были снижены импортные тарифы на птицу с 30%, но не менее 0,3 евро за 1 кг, до 25%, но не менее 0,2 евро за 1 кг, при этом ставка унифицирована для всех видов птицы. Основной целью послабления в области импорта мяса птицы правительство объявило стремление вывести импортеров данной продукции из теневого сектора, когда они станут декларировать товар под своим наименованием. На самом деле подобная либерализация импорта способствовала еще большему росту поставок импортного мяса птицы в страну. Уже в четвертом квартале 2000 г. Россия закупила по импорту на 11% мяса птицы больше, чем в предшествующем квартале, и на 69% превысила объемы импорта четвертого квартала 1999 г. Основным поставщиком мяса птицы в страну являются США, которые занимали в 2000 г. более чем 70-процентную долю российского рынка мяса птицы. Экспортеры американской птицы оказались основным бенефициаром подобного решения, надеясь восстановить утраченные после августовского кризиса 1998 г. позиции в России. Понижение импортного тарифа произошло, когда впервые за многие годы наметилась тенденция роста производства в отечественном птицеводстве после падения объемов импорта мяса птицы в результате кризиса 1998 г. В данных условиях поведение правительства противоречит поддержке отечественного производства и способствует расширению импорта.

Некоторые решения правительства в области регулирования внешней торговли сельскохозяйственной продукцией и продовольствием принимаются недостаточно обдуманно и не соответствуют экономической эффективности. В течение многих лет Россия является нетто-экспортером семян подсолнечника и вывозит около 30% от общего объема производства этой культуры. В 2000 г. Россия также получила статус нетто-экспортера подсолнечного масла. Одной из причин существенного расширения экспорта подсолнечного масла послужило введенное в 1999 г. ограничение на вывоз семян подсолнечника. Чтобы обойти данное ограничение, экспортеры стали вывозить сырое масло, то есть ту же семечку в виде грубого масла-сырья. В 1999 г. вывоз сырого масла составлял 66,5% экспорта подсолнечного масла, а в 2000 г. этот показатель вырос до 85,5%. В конце 2000 г. на российском рынке начался активный рост цен на подсолнечник, который был вызван ростом мировых цен и сезонным сокращением запасов подсолнечника на внутреннем рынке, что способствовало снижению экспорта этой культуры. В апреле 2001 г. российское правительство объявило о повышении экспортного тарифа на подсолнечник с 10 до 20% (но не менее 30 евро за тонну). Однако в условиях, когда экспорт подсолнечника уже был ограничен данной конъюнктурой рынка, усиление экспортных ограничений выглядит бессмысленным. Подобное решение правительства не может быть мотивировано значительным дефицитом сырья для маслопроизводящих заводов. Отмеченное в этот период сокращение подсолнечника носило лишь сезонный характер и никак не было связано с экспортными поставками. Скопившиеся на внутреннем рынке свободные реализационные объемы подсолнечного масла, превышающие показатель предыдущего сезона на 34%, также подвергали сомнению эффективность новых экспортных ограничений.

Отличительной особенностью государственной политики последних лет стало введение новых инструментов в регулировании внешней торговли. Отсутствие опыта использования таких средств, может привести к неожиданным результатам. Например, новым шагом на пути регулирования импорта сахара в страну стало введение аукционной продажи тарифной квоты на 2001 г., в рамках которой импорт сахара-сырца облагается по пониженной ставке – 5%. Реализация тарифной квоты между участниками аукциона прошла без процедурных нарушений. В то же время, проведение аукциона создало ряд потенциальных проблем на внутреннем рынке сахара. В ходе аукциона сформировалась неожиданно высокая цена. В результате, если учесть, что все участники аукциона брали кредиты для покупки квоты, то их затраты на тонну сырца могут оказаться даже выше тех, что понесут импортеры, ввозящие сырец вне квоты. Также нужно принимать во внимание, что компании, купившие квоты, могут оказаться не в состоянии конкурировать на рынке с большим количеством мелких импортёров сахара и сахара-сырца, которые иногда используют различные схемы ухода от налогов и занижения таможенной стоимости.

Другим примером, когда действия правительства противоречат экономической эффективности, является подписание соглашения с США и ЕС о продовольственной помощи в 1999 г. Такое решение было официально мотивировано острой нехваткой продовольствия в России и грозящем голоде, главной причиной которых объявлен неурожай 1998 года. Однако итоги года показали, что в стране не наблюдалось острого дефицита продуктов питания. Кроме того, был отмечено расширение экспорта муки, а также рост

производства хлебобулочных и макаронных изделий, круп, увеличение поголовья птицы и свиней. Более того, основные поставки в рамках гуманитарной помощи стали поступать в страну во второй половине года, когда закончилась уборка собственного урожая, и был отмечен рост отечественного производства во многих регионах России. Все это оказало депрессирующее воздействие на внутренний рынок страны. Распределение гуманитарного продовольствия в рамках региональных квот происходило с нарушениями. Большая часть продуктов ушла частным компаниям Москвы и Петербурга, а получившие продовольственную помощь регионы-реципиенты перепродавали ее другим регионам. Кроме того, был введен запрет на экспорт продовольствия, полученного по гуманитарной линии, что создало ряд проблем для российских экспортеров.

Часто реальной целью введения мер по ограничению российской внешней торговли является пополнение доходной части государственного бюджета. Чисто фискальную роль выполняла действовавшая в 1998 г. 3-процентная импортная пошлина на все товары, которая не изменила существенно динамику и структуру внешней торговли, но пополнила государственную казну. Другим примером является упоминавшийся выше аукцион по продаже тарифных квот на сахар-сырец. В результате аукциона государство получило около 209 млн. долл. США.

Проведенный анализ государственного регулирования аграрного сектора в области внешней торговли показал, что характерной особенностью торговой политики России является ее направленность, прежде всего, на интересы переработчиков и трейдеров и во вторую очередь - сельхозпроизводителей. Это, очевидно, отражает значительно больший политический вес и лучшую организованность групп, представляющих интересы именно этих агентов продовольственной цепи.

Если в первые пореформенные годы политика внешнеторгового регулирования не имела ярко выраженных характеристик стратегии аграрного протекционизма, то в последние годы протекционизм нарастает, внешнеторговое регулирование становится все более изощренным. В целом можно заключить, что пока правительством не сформирована четкая программа развития аграрного рынка. Однако в свете предстоящего вступления страны в ВТО необходима четкая стратегия экономического развития, которая позволила бы однозначно определить позицию России по всем возможным направлениям переговоров с ВТО.