

Анализ экономических последствий вступления Казахстана во Всемирную торговую организацию

Самсон И., Дайкер Д.

Информация об авторе: Самсон Иван – профессор экономики и социальных наук Гренобльского Университета, Директор Исследовательского института Espace Europe. Почетный доктор КазЭУ им. Т.Рыскулова, Алматы. Автор свыше 150 книг и статей. Иван Самсон специализируется на теме экономик переходного периода, региональных экономик, экономики развития и институциональной экономики. Он возглавляет крупные европейские проекты технической помощи в рамках программ TACIS и MEDA. Занимается исследовательской работой и консультирует по вопросам регионального планирования. География этих проектов включает Россию (Калининград), Алжир, Марокко, Венесуэлу и Западную Африку. Возглавляя Российско-Европейский Центр экономической политики в 2000–2002 гг., Иван Самсон консультировал Правительство РФ и Европейский Союз по вопросам создания единого европейского экономического пространства между Россией и ЕС, являлся советником по вопросам политики в таких странах как Россия, Грузия, Казахстан и Украина.

Данная статья – это переработанная часть Отчета, подготовленного в рамках совместного проекта Правительства Казахстана и Европейской Комиссии. Полная версия Отчета представляет собой анализ экономических последствий вступления Казахстана в ВТО и рекомендации по совершенствованию существующей политики. Основное внимание было уделено ключевым для казахстанской экономики секторам, включая энергетику, транспорт, сельское хозяйство.

Читателям журнала представлена часть обзора, посвященная сектору сельского хозяйства. Авторы признают, что моделирование эффектов и последствий от вступления Казахстана в ВТО для сектора сельского хозяйства с высокой степенью точности не представляется возможным из-за отсутствия данных о статусе переговоров на Рабочей группе, последних предложениях Казахстана, а также об окончательных условиях, на которых Казахстан присоединится к ВТО. В этой ситуации предлагаемые авторами обзора выводы основываются на существующей информации о переговорной позиции Казахстана и предположении о том, что эта позиция реалистична и в целом совпадает с положениями будущего соглашения о вступлении Казахстана в ВТО.

Ключевые проблемы в сельском хозяйстве Казахстана и вступление в ВТО

Внешняя торговля и конкурентоспособность сельского хозяйства Казахстана

В течение последних лет Казахстан являлся нетто-импортером продукции сельского хозяйства, хотя в 2003 г. отмечено небольшое превышение объ-

ема экспорта над импортом этих товаров. С 2003 г. рост объемы экспорта сопровождался тенденцией к увеличению импорта продуктов питания. Отрицательный торговый баланс наблюдался по всем группам продуктов первой необходимости за исключением зерна, овощей, фруктов и рыбы. Импортная зависимость республики наиболее высока по мясу и мясopодуктам.

Республика выступает нетто-экспортером по коже, шерсти и хлопку. Импорт некоторых из этих товаров облагается пошлинами (довольно низкими): 5-10% – на импорт кожи; 15-20% – шерсти; импорт хлопка пошлиной не облагается.

Согласно исследованиям Всемирного Банка (2005a), характер экономического роста за последние шесть лет предполагает, что сравнительное конкурентное преимущество Казахстана – в «землеемкой» продукции, такой как пшеница, а не трудоемкой, как фрукты и овощи (хлопок, будучи трудоемкой культурой, является исключением). Эта продукция, как известно, вносит ограниченный вклад в экономическую диверсификацию и сокращение бедности на селе. Для того, чтобы компенсировать высокую стоимость транспортировки и гарантировать конкурентоспособность сельского хозяйства в долгосрочной перспективе, страна должна постепенно отходить от экспорта пшеницы в пользу сельскохозяйственной продукции с более высокой добавленной стоимостью.

В Казахстане преобладает экстенсивное производство. Так в Казахстане фермеры получают в среднем 1 тонну зерновых с гектара, против 2.7 тонн в Канаде, где климатические условия схожи с казахстанскими, и 1.8 тонн в Австралии, где земледелие развивается аналогичным экстенсивным методом. Годовое производство молока от одной коровы в среднем составляет 1800-2000 кг и это лишь треть от аналогичного показателя по Новой Зеландии.

Положительные	Отрицательные
Обширные площади сельскохозяйственных земель	Резкий и неравномерный климат
Квалифицированные трудовые ресурсы	Более дорогая рабочая сила по сравнению с соседними странами
Стабильная макроэкономическая среда	Сложности доступа к рынкам, ноу-хау и технологиям
Невысокая стоимость энергии	Риск укрепления национальной валюты в результате растущих доходов от экспорта нефти, что делает сельскохозяйственные товары менее конкурентоспособными
Государственная поддержка сектора	Относительно неблагоприятные условия для частных инвестиций, включая высокие транспортные расходы

Таблица 1
Факторы конкурентоспособности сельского хозяйства Казахстана

Источник: Всемирный банк, 2005a

Заметно открытие новых экспортных рынков (Всемирный Банк, 2005а). Внутренний спрос на сельскохозяйственные продукты в значительной степени удовлетворен, кроме отдельных регионов (переизбыток в сельских районах и недостаточное снабжение в городах), сезонной нехватки продукции и дефицита определенных высококачественных продуктов.

Пшеница составляет 60% сельскохозяйственного экспорта. На долю Казахстана – восьмого крупнейшего экспортера пшеницы, приходится 2-3% мирового рынка. Страна производит сорта мягкой пшеницы с уровнями клейковины и белка, сопоставимыми с твердой пшеницей. Однако высокие транспортные расходы снижают конкурентоспособность казахстанской пшеницы на международных рынках.

Заметная доля сельскохозяйственной торговли Казахстана приходится на страны СНГ и Россию. Согласно двусторонним соглашениям о свободной торговле между Республикой Казахстан и странами СНГ, товары, экспортируемые из этих стран в Казахстан, не облагаются таможенными пошлинами. Это создает проблемы для конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора Казахстана.

Главным экспортным рынком Казахстана традиционно была Россия. Однако в настоящий момент, она стремится не только достичь самообеспеченности в пшенице, но и производить ее на экспорт, конкурируя с Казахстаном. В 2002 г. впервые объемы экспорта зерна в Иран и Азербайджан превысили экспорт в Россию.

Тип организации	Число	Общая площадь пашни, тыс. га	Средняя площадь, га	Удельный вес совокупной сельскохозяйственной продукции, %
Сельскохозяйственные предприятия	4492	11900	2649.00	27
Крестьянские хозяйства	121500	9000	74.00	25
Хозяйства населения	1831600	250	0.14	48
Всего	1957592	21.150	10.18	100

Таблица 2

Структура сельхоз-товаропроизводителей Казахстана, 2003

Источник: Сельскохозяйственный статистический регистр Национального статистического агентства Казахстана (цитируется по: Всемирный банк, 2005а)

Приватизация предопределила двойственную структуру производителей в сельском хозяйстве. С одной стороны, большие предприятия, сходные с бывшими колхозами и владеющие несколько тыс. га, и новые частные фермеры, в среднем располагающие 74 га земли. Раньше они производили зерно, яйца и сахарную свеклу, а сейчас в большинстве производят хлопок, сахарную свеклу и семена масличных культур (подсолнечник), и также 40% зерна, фруктов и овощей.

Часть сельскохозяйственных производителей представлена очень маленькими домашними хозяйствами, владеющими в среднем по 0.14 га земли. Они частично производят продукцию для рынка, частично для потребления. Это типично постсоветское, трудоемкое, низкопроизводительное

сельское хозяйство, поставляющее большую часть молока, мяса и шерсти страны, так же как картофеля и других овощей, плодово-ягодных культур.

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Сельскохозяйственные предприятия						
Зерно (вес после доработки)	61.9	58.3	51.1	54.5	55.8	65.0
Хлопок-сырец	14.3	10.6	8.9	7.2	5.8	4.7
Сахарная свекла (фабричная)	33.7	29.8	33.1	30.2	24.6	27.0
Подсолнечник	21.0	12.1	12.6	16.4	14.7	33.0
Картофель	4.2	4.0	3.0	3.2	3.4	2.8
Бахчевые	6.2	4.4	2.5	4.0	2.2	1.9
Плоды и ягоды	10.9	4.7	2.7	1.9	2.5	0.6
Мясо (в убойном весе),	6.5	6.2	6.4	6.5	6.8	7.2
Молоко	5.0	4.6	4.4	4.4	3.9	3.7
Яйца	50.2	49.9	53.2	53.6	49.8	51.0
Шерсть	10.9	8.9	8.3	7.2	7.1	6.1
Крестьянские (фермерские) хозяйства						
Зерно (после доработки)	37.0	40.4	47.0	43.6	42.6	34.3
Хлопок-сырец	79.4	75.8	72.6	83.9	91.6	94.6
Сахарная свекла (фабричная)	56.0	64.5	59.1	65.3	69.1	68.8
Подсолнечник	70.5	76.5	75.3	74.4	74.1	60.3
Картофель	11.3	12.2	12.5	14.0	17.2	15.4
Бахчевые	47.9	48.4	51.7	53.5	54.4	59.1
Плоды и ягоды	16.8	11.7	10.2	9.3	15.1	16.0
Мясо (в убойном весе),	6.3	5.0	4.9	5.6	6.1	6.9
Молоко	4.2	3.9	4.1	4.6	5.0	5.4
Яйца	0.7	0.6	0.5	0.6	0.7	0.6
Шерсть	8.4	8.3	9.4	11.4	14.4	16.6
Домашние хозяйства						
Зерно (после доработки)	1.1	1.3	1.9	1.9	1.6	0.7
Хлопок-сырец	6.3	13.7	18.6	8.7	2.6	0.5
Сахарная свекла (фабричная)	10.3	5.7	7.8	4.5	6.3	4.2
Подсолнечник	8.6	11.4	12.1	9.2	11.3	6.4
Картофель	84.5	83.8	84.5	82.8	79.5	81.8
Бахчевые	46.0	47.2	45.8	42.5	43.2	39.0
Плоды и ягоды	72.3	83.6	87.1	88.9	82.4	83.6
Мясо (в убойном весе),	87.2	88.8	88.7	87.9	87.1	85.9
Молоко	90.9	91.5	91.4	91.0	91.1	90.8
Яйца	49.1	49.5	46.3	45.8	49.6	48.4
Шерсть	80.7	82.8	82.4	81.4	78.5	77.2

Таблица 3

Структура сельскохозяйственного производства по категориям хозяйств, в %

Источник: Статистический Ежегодник, 2006

Эта двойственность должна быть принята во внимание в переговорах с ВТО, потому что различные типы ферм имеют различные средства и ограничения. Практически все производители не соответствуют мировым стандартам. Только три сельскохозяйственные фирмы ввели стандарты Международной Организации по Стандартизации (ИСО). Кроме того, классификация пшеницы в Содружестве Независимых государств (СНГ) основана на содержании клейковины, в то время как международная классификация – на содержании белка. Ценовая дифференциация в зависимости от качества отсутствует: большинство фермеров получает ту же самую цену за пшеницу 2 и 3 классов (Всемирный Банк 2005а). Это препятствует производству продукции более высокого качества.

Маленькие хозяйства вообще управляются специалистами с ограниченным опытом в сельском хозяйстве и ограниченным доступом к современным технологиям и к знаниям. Исследования в области сельского хозяйства все еще недостаточно финансируются; отсутствуют механизмы для распространения результатов прикладных исследований и внедрения новых технологий в сельском хозяйстве.

К основным проблемам сельского хозяйства относятся (Серова, 2005):

1. Устойчивость советской парадигмы агропромышленного комплекса. Техническая отсталость перерабатывающих предприятий уменьшает возможности продаж. Глубокий спад пищевой промышленности и других перерабатывающих отраслей привел к оттоку квалифицированной рабочей силы.
2. 120 000 частных мелких фермеров страдают от нехватки современных знаний и неразвитости инфраструктуры, обеспечивающей доступ к рынкам. Приблизительно половина сельскохозяйственного производства все еще производится в пределах нерыночной структуры хозяйств населения.
3. Для производства, ориентированного на экспорт, транспортная изолированность приводит к потере конкурентоспособности.
4. Отсутствие адекватной инфраструктуры характерно не только для животноводства, но также земледелия. Институциональная и инфраструктурная отсталость приводит к высоким операционным затратам, закупка высококачественного сырья более проблематична, экспертиза производства обязательна и растет риск неполных погрузок, недоставки, и т. д.

Соответствие институциональной среды нормам соглашений ВТО

Правовые рамки сельскохозяйственной торговой политики определены Законом РК «О регулировании торговой деятельности» от 12 апреля 2004 г. и Законом РК «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» от 13 июля 2005 г. По мнению специалистов, в этих законах заложены некоторые из принципов, установленные Соглашениями ВТО, они не противоречат требованиям ВТО, но не отражают важность соблюдения для исполнителей правил ВТО» (Ceyssens, 2006).

Доступ к рынку

Таможенные пошлины

На сегодняшний день внешнеторговый режим Казахстана достаточно либерален. Казахстанским регулированием не предусмотрены ни экспортные пошлины, ни квоты, а общий средний тариф, взвешенный по объемам торговли, снижен с 12% в 1995 г. до 7.9% в 2004 г. (Ceyskens, 2006).

Частичным объяснением возможности применения таких низких ставок, безусловно, является торговлей с Россией, которая осуществляется на беспошлинной основе (10% от всего объема экспорта, 38% от общего объема импорта в 2005 г.). Кроме того, Казахстан все еще использует тарифы, благоприятствующие импортозамещению. Такая политика не противоречит правилам ГАТТ, пока соответствующие тарифы остаются в пределах закрепленных ставок. Результаты переговоров в ВТО обретают в этой связи критическое значение. В 2001 г., Казахстан предложил понизить тарифы на более чем 80% сельскохозяйственных пошлин по номенклатуре и уменьшить число тарифных пиков, но попытался договориться о более высоких ставках по чувствительным продуктам в рамках стратегии импортозамещения. К ним относятся мясо, молочные продукты, сахар, масло и ряд других (Касабекова, 2003).

Количественные ограничения

До 1998 г. Казахстан использовал лицензирование импорта для ограничения ввоза алкоголя на уровне 20% от объема внутреннего потребления и в целях предоставления преференциального режима для импортеров высококачественной продукции, инвестирующих в страну. Это является классическим примером дискриминации в рамках правил ВТО. Система лицензирования действует и по сей день, и Казахстан ищет пути ее адаптации по мере продвижения переговорного процесса. В качестве возможных решений рассматривается автоматическое предоставление лицензии без количественных ограничений или внедрение системы лицензирования качества, распространяющуюся как на внутренних, так и на внешних производителей (Ceyskens, 2006).

Акцизные налоги

Обложению акцизным налогом подлежит алкоголь, табак и лосось. Любые различия в ставках акцизов между импортированными и местными продуктами должны быть ликвидированы при вступлении в ВТО.

Сельскохозяйственные субсидии и рыночная политика

Параллельно с либерализацией таможенного режима Казахстан за последние годы повысил присутствие государства в секторе сельского хозяйства, не ограничиваясь одним только регулированием. В принципе это не противоречит Соглашению ВТО по сельскому хозяйству, но только в том случае, если государственная поддержка не препятствует конкуренции и не искажает характер международной торговли.

Государственная поддержка

Прямые субсидии перечислены в *Законе РК «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий»*.

Наиболее часто субсидии выступают в виде кредитов по льготным процентным ставкам, предоставляемым для развития новых сортов и пород, для повышения качества и производительности в животноводстве, для снижения расходов на ГСМ в период посевной и сбора урожая. В рамках *Государственной агропродовольственной программы на 2003-05 гг.* предоставлено прямых субсидий на \$220 млн в 2002 г. и \$407 млн в 2005 г. Размер косвенных субсидий (налоговые льготы, льготные периоды и гарантии) сопоставим с прямыми субсидиями по объему выделяемых средств, однако отмечается тенденция к их сокращению.

Новые меры поддержки определены *Планом мероприятий по реализации Концепции устойчивого развития агропромышленного комплекса на 2006–2010 гг., и Государственной программой развития сельских территорий Республики Казахстан на 2004–2010 гг.* Средства в размере \$400 млн направлены на сближение уровня жизни в городе и на селе. Но объем выделяемых средств намного ниже, чем в развитых странах. Однако требования ВТО предполагают, что:

- экспортные субсидии должны быть отменены;
- меры «янтарной» корзины (меры, создающие экономические преимущества национальным производителям и оказывающие искажающее воздействие на внешнюю торговлю) должны быть сокращены Казахстаном до *установленного* уровня, в зависимости от исхода переговоров.

При этом субсидии «зеленой» корзины могут быть сохранены (субсидии с нулевым или низким эффектом искажения торговли, или ниже 5% стоимости продукта).

Эффект от вступления Казахстана в ВТО будет зависеть от:

- уровня поддержки сельскохозяйственного сектора, предоставляемой на момент вступления. Казахстан планирует повысить размер обязательств по субсидиям выше текущего уровня, чтобы впоследствии иметь пространство для маневра, а также добиваться согласия на транспортные субсидии по причине удаленности страны. Первая цель представляется более достижимой.
- классификации мер поддержки в соответствии с правилами ВТО.

Субсидирование затрат на производство и налоговые льготы

Размер запланированных субсидий на закупку удобрений, гербицидов и воды в рамках двух упомянутых программ составляет \$63 млн в год. По нормам Соглашения ВТО по сельскому хозяйству эти субсидии классифицируются как меры внутренней поддержки отечественных производителей и не попадают под исключение. Эти субсидии подлежат отмене. Это же требование распространяется на налоговые льготы и льготные периоды, оцениваемые в \$40 млн ежегодно.

Программы модернизации сельхозоборудования

В соответствии с Законом РК «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» государство

поддерживает производителей через программу кредитования, в рамках которой предоставляются кредитные ресурсы по льготным ставкам на развитие инфраструктуры и приобретение сельхозтехники и оборудования. Суммарный объем выделяемых средств на сегодняшний день составляет \$60 млн в год. Эти меры, если Казахстан не запросит статус развивающейся страны, обязательны для сокращения. Исключением могут стать только кредиты на замену отдельных категорий устарелого оборудования (Ceyskens, 2006).

Финансовые меры краткосрочной поддержки

В соответствии с Законом «О государственном регулировании развития агропромышленного комплекса и сельских территорий» государство выделяет финансовые ресурсы кредитным организациям и небанковским финансовым организациям, которые занимаются кредитованием и микро-кредитованием сельхозпроизводителей. Кредиты предоставляются под проценты, не отражающие реалии рынка. Согласно ст. 6 Соглашения по сельскому хозяйству подобная финансовая поддержка также не подлежит исключению и должна быть отменена, поскольку осуществляется не на цели инвестирования (Ceyskens, 2006).

Общие услуги

Это статья расходов государственного бюджета на содержание государственных сельскохозяйственных структур, государственной ветеринарной службы и службы контроля качества урожая, финансирование исследовательских работ и обучение, маркетинг и предоставления услуг в сельских общинах. Эти расходы имеют право на освобождение как общие программы услуг.

Экспортные субсидии и транспорт

Экспортные субсидии представляют собой бюджетные расходы на поддержку экспорта. Помимо экспортных субсидий поддержка экспорта может осуществляться в форме экспортных кредитов. В правилах ВТО этому вопросу уделяется особое внимание, в частности, в Соглашении по субсидиям и компенсационным мерам и Соглашениях по сельскому хозяйству. Сельскохозяйственное производство пользуется особым статусом в ВТО по сравнению с другими видами продукции. Так, экспортные субсидии, в целом запрещенные правилами ВТО, в определенной мере разрешены для сектора сельского хозяйства. Соглашения по сельскому хозяйству допускают эту меру поддержки для отдельных стран или товарных групп. На основании того, что страна удалена от основных рынков и не имеет выхода к морю, в Казахстане субсидируются перевозки сельхозпродукции железнодорожным транспортом. Эти субсидии составляют от \$9 до \$15 за тонну сельскохозяйственной продукции (Касабекова, 2004). Субсидирование перевозок рассматривается ВТО мерой государственной поддержки, которую предстоит сокращать согласно соглашению по сельскому хозяйству, или как экспортную субсидию, подлежащую отмене. Если меры распространяются на товары, перевозимые до пунктов назначения внутри и за пределами страны, то это не является экспортными субсидиями.

Государственные корпорации

Сельскохозяйственное производство преимущественно находится в частных руках, но при этом созданы две крупные государственные компании – акционерное общество «Национальная компания «Продовольственная контрактная корпорация» (зерно) и акционерное общество «Малонимдери» (продукция животноводства). «Национальная компания «Продовольственная контрактная корпорация» создана с целью регулирования внутреннего рынка зерна и поддержки экспорта, при этом существующая практика закупок дискриминирует импорт, что противоречит правилам ГАТТ, а закупка будущего урожая осуществляется по ценам выше рыночных, что рассматривается как поддержка сельскохозяйственного сектора, которая подлежит обязательному сокращению согласно Соглашения по сельскому хозяйству. АО «Малонимдери» играет ключевую роль в снижении зависимости страны от импорта мяса и в продвижении экспорта. Но гранты и субсидированные кредиты, выделяемые корпорацией, также подпадают под определение государственной поддержки и подлежат сокращению.

Национальное регулирование и соглашения ВТО по санитарному и фитосанитарному контролю (СФК) и техническим барьерам в торговле (ТБТ)

Казахстан провел существенную работу по приведению национального регулирования в соответствие с нормами вышеупомянутых соглашений ВТО. Суть проблемы состоит в необходимости обеспечения внутренней продовольственной безопасности и качества при одновременном соответствии международным стандартам качества экспортной продукции и соблюдении норм соглашений ВТО по СФК и ТБТ.

Продовольственная безопасность

Данная сфера регулируется Законом РК «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» от 4 декабря 2002 г. Требования к продовольственным продуктам определены Законом РК «О качестве и безопасности пищевых продуктов». По мнению экспертов в целом закон отвечает нормам ВТО, но не обеспечивает выполнение всех требований соглашения ВТО по СФК (Ceysens, 2006).

Правительство подготовило законопроект о внесении дополнений и изменений в Закон РК «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» для приведения его в соответствие с требованиями ВТО. Закон «О качестве и безопасности пищевых продуктов» подлежит значительной доработке, поскольку в нем отсутствуют основные принципы, формирующие основу соглашения по СФК, такие как принцип необходимости, наименьшего ограничения торговли или установления стандартов на основе научных оценок. Существует риск того, что ограничения имеют большее распространение, чем это необходимо для достижения целей закона. Кроме того, ссылаясь на международные стандарты, в частности Codex Alimentarius, закон между тем не устанавливает превосходство международных над национальными стандартами. Предстоит значительная работа по гармонизации стандартов и развитию системы сертификации. В настоящее время с международными стандартами гармонизированы лишь 3 из 37 сельскохозяйственных государственных стандартов

(ГОСТ) и 14 из 115 продовольственных стандартов ГОСТ (Всемирный банк, 2005а).

Законодательство по здоровью животных и растений

Закон «О карантине растений» (1999) в значительной мере отвечает нормам ВТО, но не содержит ссылки на принцип необходимости, который оставляет стране возможность обосновывать уровень необходимой защиты сверх установленных ВТО правил по данному вопросу. *Закон «О ветеринарии»* (2002) отражает ряд требований Соглашения по СФК, но в нем отсутствуют положения по оценке риска, принципу необходимости и международным стандартам. Обязательное получение в ветеринарной службе подтверждения о пункте назначения товаров противоречит Соглашению по СФК (Cleysens, 2006).

Продовольственные и сельскохозяйственные стандарты

Согласно *Агропродовольственной программе на 2003–2005 гг.* в Казахстане существует 72 национальных стандарта и 500 межгосударственных стандартов, основанных на документах бывшего СССР. Доступ казахстанского экспорта на внешние рынки во многом зависит от способности отечественных товаропроизводителей соответствовать международным стандартам, и поэтому в настоящее время Казахстан пересматривает действующие стандарты. Проблема касается обязательных требований сертификации для товаров сельхозпроизводства и продуктов питания и взаимном признании со странами партнерами оценок соответствия, что нарушает требования Соглашения по техническим барьерам торговле.

Что касается внедрения мер, основанных на научных оценках и международных стандартах, среди прочего требуется наличие у соответствующих государственных органов адекватного технического оснащения и ноу-хау. Ликвидировать этот пробел можно относительно быстро, но реализация мер непосредственно на местах представляется проблематичной.

Интеллектуальная собственность и сельское хозяйство

Согласно Соглашению «О коммерческих аспектах прав интеллектуальной собственности» (TRIPS) страны участницы должны обеспечить меры «эффективной и адекватной» защиты прав интеллектуальной собственности для поощрения инноваций, которые при этом не носят дискриминационный характер и не ограничивают торговлю. Хотя Казахстан не является членом Международного союза по охране новых сортов растений (UPOV), *Закон РК «Об охране селекционных достижений»* соответствует нормам ВТО по защите разнообразия растений.

Соглашения о внешнеторговых преференциях

Казахстан входит в состав нескольких региональных объединений, обеспечивающих внешнеторговые преференции своим участникам. В рамках ЕврАзЭС (2000 г.) отменены торговые пошлины между Казахстаном и Россией. В торговых отношениях с Кыргызстаном пошлины сохранены из-за опасения побочных эффектов от снятия тарифов Кыргызстаном. Решением этой проблемы видится Соглашение о Таможенном союзе, но оно охватывает лишь 60% тарифных позиций с Белоруссией и Россией. За

исключением Туркмении Казахстан имеет режим свободной торговли со всеми странами СНГ.

Зоны свободной торговли и таможенный союз признаются правилами ГАТТ при условии охвата всей торговли и отсутствия торговых ограничений по отношению к третьим странам. С ЕврАзЭС дело обстоит иначе, но этот вопрос не относится к числу вопросов для обсуждения на комитете ВТО, а будет рассматриваться в рамках процедур по урегулированию споров на этапе, последующем за вступлением (Cleysens, 2006).

Определение целесообразной политики в связи со вступлением в ВТО

Со вступлением в ВТО проведение политики сохранения рабочих мест в сельской местности в целях предотвращения масштабной миграции в города станет проблематичной для Казахстана. Это поднимает четыре основных вопроса:

- На переговорах по тарифам, Казахстан хочет сохранить свою текущую среднюю эффективную ставку на уровне 14%, тогда как ВТО настаивает на ее понижении;
- Казахстан пытается сохранить поддержку сельского хозяйства на уровне 10% от стоимости совокупного производства в сельскохозяйственном секторе;
- Казахстан отстаивает необходимость сохранения экспортных субсидий или хотя бы транспортных субсидий, поскольку в силу удаленного положения страны транспортные расходы составляют порядка 40-50 % в стоимости зерна;
- Возможности Казахстана по выполнению всех норм СФК и соответствия международным стандартам на данном этапе ограничены. Стране предстоит развивать или, по меньшей мере, перенести необходимые элементы соответствующей инфраструктуры. Особую озабоченность вызывает уровень развития данной сферы на селе.

Переговоры о благоприятных условиях на переходный период, последующий за вступлением

Международные соглашения по торговле сельскохозяйственными продуктами допускают широкое использование протекционистских мер. Казахстан мог бы использовать эти меры развития конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора в среднесрочной перспективе.

Поскольку Казахстан не запросил статус развивающейся страны, которым и по сей день пользуются такие страны, как Корея или Гонконг, он не получит выгод от «специального и особого статуса», который оставляет за страной право поднять тарифы в случае проблем с платёжным балансом, предоставляет большую гибкость при создании региональных торговых объединений и благоприятствует сельскохозяйственному развитию.

Казахстан имеет низкий уровень номинальной защиты внутреннего сельскохозяйственного рынка. При этом уровень эффективной защиты еще ниже. Это обусловлено особенностями переходной экономики и недоста-

точным развитием учреждений рынка и инфраструктуры. В этих условиях повышение уровня номинальной защиты не приведет к желательному результату: домашние производители не получат возможности продавать свою продукцию по более высоким ценам (Серова, 2005). Необходимы меры по формированию институтов и инфраструктуры. По таким секторам, как производство мяса, продукции овощеводства и садоводства, при аргументированном обосновании сохранения мер защитного характера наиболее вероятно получить отсрочку для модернизации и развития соответствующей инфраструктуры.

Экспортные субсидии

Для Казахстана отсутствие экспортных субсидий в базовом периоде означает, что они не могут применяться после подписания соглашения по сельскому хозяйству. Есть ли необходимость их введения на текущем этапе для усиления переговорной позиции Казахстана?

Прошедший раунд переговоров ВТО рассматривал проблему экспортных субсидий в сельском хозяйстве. ЕС и США уже объявили о своей готовности ограничить использование экспортных субсидий в этой сфере. Таким образом, введение экспортных субсидий Казахстаном вряд ли обеспечит стране преимущества при вступлении в ВТО.

Можно утверждать, что экспортные субсидии сельскому хозяйству не нужны. Основные культуры экспорта – зерно и хлопок. Ограничениями на экспорт зерна выступают, во-первых, нестабильность производства из-за слабой технической и технологической оснащенности и сокращения использования пестицидов и качественных семян; во-вторых, низкая по сравнению с другими странами зернопроизводительности бывшего СССР ценовая конкурентоспособность из-за российских транспортных тарифов для экспортеров (порядка 40% казахстанского экспорта зерна перевозится через территорию России). Для устранения этого ограничения необходимы меры дипломатического характера. В-третьих, экспортируемое зерно должно подлежать международной сертификации лабораториями, аккредитованными в странах назначения экспорта. Введение экспортных субсидий не снимет перечисленных барьеров. Снижение экспортной цены зерна так же не принесет эффекта при отсутствии гарантированных объемов производства и сертификации по международным стандартам. Например, в отсутствие соответствующих соглашений, Россия может отказаться от экспортных субсидий, просто увеличив транспортные тарифы. Таким образом, для достижения желаемого эффекта меры государственной поддержки экспорта зерна должны проявляться в иных формах, чем экспортные субсидии.

В этом отношении представляет интерес опыт России по поддержке экспорта зерна. Крупнейшие продавцы зерна начали принимать участие в реализации инвестиционных проектов по развитию портовой инфраструктуры. Государство поддерживает этих торговцев через выделение бюджетных средств на субсидирование процентных ставок по кредитам, полученным на реализацию этих проектов.

К числу основных проблем экспорта хлопка можно отнести низкое качество сырья и конкуренцию со стороны других стран региона. В этом слу-

чае, экспортные субсидии могли бы помочь противостоять конкуренции. Однако, нужно помнить, что Туркменистан, один из главных конкурентов на хлопковом рынке, также получает значительные доходы от экспорта энергоносителей и может позволить себе экспортные субсидии. В любом случае, подобные действия могут привести к политическому давлению со стороны других стран региона.

Тарифные квоты

Опыт России в использовании данного механизма крайне негативен. Прежде всего, применение тарифных квот противоречит принципам ВТО, поскольку нацелено не на расширение доступа к рынку, а на поддержку отечественных производителей. Кроме того, Россия не достигла поставленной цели. Квоты на сахар были отменены через три года после их введения, введение квот на мясо привело к ряду возражений со стороны других участников рынка (Серова, 2004). Тарифные квоты и сезонные сборы на нерафинанрованный сахар были внедрены в 2001–2003 гг. с целью создания условий для увеличения производства сахарной свеклы в России. Но эта мера не привела к сколь-нибудь значительному росту. Введение квот на импорт мяса привело к увеличению импорта готовых мясных продуктов (Серова, 2004), что противоречит основной цели тарифной защиты – стимулировать развитие производства с высокой степенью переработки.

С точки зрения экономических интересов Казахстана введение ограничений на импорт не рационально (Серова, 2004). В большинстве случаев проблема низкой конкурентоспособности обусловлена институциональными причинами. Поэтому необходимы государственные инвестиции в развитие рыночных институтов и инфраструктуры. В отсутствие этих инвестиций любые ограничения на импорт просто ведут к сохранению статус-кво и постепенному разрушению сектора.

Субсидии

В Казахстане в настоящее время уровень субсидирования сельского хозяйства сравнительно невысок и составляет порядка 8.7% от общей стоимости сельхозпродукции. В индустриально развитых странах этот показатель достигает 13.5 %. Если исключить меры общей поддержки, то для Казахстана данный показатель составит лишь 2-3%, при исключении мер «зеленой корзины» – 4.2%.

Сельскохозяйственная политика Казахстана – одна из самых либеральных в мире. Доля расходов на агропромышленный комплекс в бюджете приблизительно равна среднему показателю по странам ОЭСР. Коэффициент поддержки производителя (КПП) находится на уровне наиболее либеральных в этом отношении стран, таких как Новая Зеландия, Австралия, Венгрия, Канада и США. Он показывает соотношение объема поддержки производителей к цене сельскохозяйственного производства. Степень интенсивности сельскохозяйственной поддержки зависит не только от размера поддержки, но также и от объема ВВП. Этот показатель в Казахстане соответствует уровню либеральных стран (Серова, 2003).

Доля расходов на финансирование общих услуг в сельском хозяйстве очень высока (финансирование науки, образования, контроля, программы

развития сельскохозяйственной инфраструктуры, развития маркетинга и др.). В общих расходах на сельское хозяйство она составляет 76%. Казахстан опережает большинство стран мира по этому показателю (Серова, 2003). В ОЭСР уровень финансирования общих услуг, рассматриваемых как совокупная поддержка сельского хозяйства, колеблется от 49% сельскохозяйственного бюджета (Новая Зеландия) до 3% (Норвегия). Такое распределение бюджетной поддержки, тем не менее, абсолютно оправданно в условиях переходного периода, и создает базу для дальнейшего роста сектора. Казахстан, как и другие переходные страны, в большей мере страдает от недостаточного уровня развития соответствующих институтов и структур, чем от нехватки прямой поддержки доходов на селе. Существующие системы кредитования, страхования и экспортной инфраструктуры в сельскохозяйственном секторе отстают в своем развитии. Отсутствует система специализированных информационных и консультационных услуг. В этой связи основной акцент должен быть сделан на укреплении и дальнейшем развитии институтов рынка и инфраструктуры в аграрном комплексе.

Среднесрочное планирование сельского хозяйства на период, последующий за вступлением Казахстана в ВТО

Какой должна быть сельскохозяйственная политика после вступления в ВТО? Невысокий текущий уровень мер защитного характера и низкая эффективность этих мер не повлекут серьезных изменений в отношении доступности рынка для импорта. С другой стороны, экспорт упростится, но здесь торговые барьеры не представляют серьезных препятствий.

Что касается государственной поддержки сектора, уровень останется низким, но вступление в ВТО может изменить ситуацию по отдельным секторам, особенно в пищевой промышленности. Кроме того, переговоры относительно транспортных тарифов могут повлиять на экспорт зерна. Вступление в ВТО, с одной стороны, создаст потребность в укреплении конкурентоспособности для обеспечения сельскохозяйственного развития. С другой стороны, потребность в государственной поддержке может возрасти в кратко- и среднесрочной перспективе. Поэтому было бы рационально стране использовать выгоды, предоставляемые статусом развивающейся страны.

Какие функции у сельского хозяйства?

Сельскохозяйственная политика после вступления будет определяться в соответствии с ролью этого сектора в общей стратегии развития страны. Есть несколько предпосылок для того, чтобы рассмотреть сельское хозяйство как важный и даже приоритетный сектор.

Сравнительные преимущества сектора заключаются в наличии огромных площадей земли, традиций животноводства, климатических условиях. Сельское хозяйство, характеризующееся низкой производительностью, невысокой долей в ВВП (9%) и высокой занятостью (22% рабочей силы), является противоположностью нефтяному сектору, с высокими доходами и ограниченным числом рабочих мест. Сельское хозяйство способствует улучшению положения бедных слоёв, потому что обеспечивает занятость в сельских районах, именно там, где уровень бедности наиболее высок.

Развитие сельского хозяйства способствует диверсификации, поскольку традиционно этот сектор способен обеспечить существенный активный внешнеторговый баланс.

Макроэкономические условия

Насколько благоприятна существующая макроэкономическая среда для развития сельского хозяйства после вступления в ВТО?

Уровень обменного курса или реальных процентных ставок зачастую оказывают более заметное влияние на стимулы производства по сравнению с тарифной политикой. Эффективное управление реальным обменным курсом является условием для успешного открытия экономики. Выполненные расчеты показали, что по мясу и мясопродуктам, зерновым культурам и чаю реальное укрепление тенге приведет к прогрессирующему росту импорта, и, следовательно, к сокращению спроса на внутреннюю продукцию.

Другой внешний фактор – прямые иностранные инвестиции (ПИИ) в страну. Это ключевой фактор для роста конкурентоспособности в сельском хозяйстве. Но приток ПИИ зависит от политической стабильности, стабильности денежно-кредитной системы, регулирования инвестиционной деятельности, уровня развития инфраструктуры. Вступление в ВТО может создать благоприятные условия для привлечения ПИИ, однако это еще не гарантирует приток инвестиций.

Стоимость энергии и транспорта оказывает сильное влияние на конкурентоспособность сельского хозяйства.

Политика, ориентированная на экспорт или импортозамещение?

Политика и стратегия в период, последующий за вступлением, определяется общей стратегией развития сельскохозяйственного сектора. Всемирный Банк полагает маловероятным, что страна с огромными нефтяными доходами изберет стратегию Кэрнской группы стран, в экспорте которых значительное место занимают сельскохозяйственные продукты. Но существует опасность нефтяной зависимости (Всемирный Банк, 2005b). Е. Серова высказывает скептическое отношение к политике импортозамещения (Серова, 2003). Она утверждает, что при политике импортозамещения сельскохозяйственный рост ограничен внутренним спросом. По вычислениям автора, это означает, что рост в сельскохозяйственном секторе ограничится 4-5% в год. Спрос же на продовольствие на внешнем рынке не имеет ограничений. Ориентированная на экспорт политика позволяет связать уровень роста агропромышленного комплекса с внутренней способностью к росту отечественного производства (способности внедрять высокие технологии, и т. д.). Таким образом, в интересах производителей и потребителей Казахстана выгоднее стимулировать сельскохозяйственный экспорт, чем ограничить импорт сельхозпродукции. Этот подход не запрещается правилами ВТО. Для Казахстана вступление в ВТО действительно открывает мировой рынок для сбыта сельскохозяйственной продукции. С точки зрения перспектив развития агропромышленного комплекса, вступление в ВТО создает для сельскохозяйственного сектора больше преимуществ, чем потерь.

Стратегия, ориентированная на развитие экспорта продукции сельского хозяйства, или стратегия диверсификации?

Этот вопрос был рассмотрен С. Кордоннье на примере России (2002). Вывод, сделанный автором, указывает на возможность объединения этих двух опций. Данный подход, суть которого состоит в сопоставлении преимуществ и затрат по каждой из рассматриваемых опций, может представлять интерес для Казахстана. Например, эксперты Всемирного Банка полагают, что Россия имеет значительные конкурентные преимущества в выращивании зерновых и масличных культур. В то же время конкурентоспособность в животноводстве низка. Разведение зерновых ограничивается низкими капитальными затратами, разведение скота – ресурсо- и капиталоемкое дело. Поэтому разумно сконцентрировать усилия на производстве зерновых, где возможно получение значительных доходов от экспорта без вложения огромных ресурсов. В этом случае государственная поддержка заключается в развитии транспортной и складской инфраструктуры и социальных услугах для тружеников села. Но может ли рынок поглотить 30 млн тонн зерна при общей емкости мирового рынка в 106 млн тонн? Или какова выгода от экспорта зерна на \$3-4 млрд при импорте мяса на \$18 млрд?

В то же время, стратегия диверсификации будет нацелена на развитие скотоводства и земледелия (Cordonnier, 2002). Нерационально специализироваться на экспорте зерна, когда транспортные издержки высоки, а производство мяса намного более выгодно. Кроме того, расходы на транспортировку казахстанского зерна в Россию создают дополнительную неопределенность, тогда как структурный дефицит в России по мясу гарантирует естественный рынок для Казахстана. Однако, необходимо отметить, что стратегия диверсификации не способна полностью решить проблемы малых фермерских хозяйств Казахстана, потому что ни производство зерна, ни животноводство не поглотит всю безработицу.

Другой подход – присоединиться к группе стран с переходной экономикой (Албания, Болгария, Хорватия, Чешская республика, Грузия, Венгрия, Кыргызстан, Латвия, Литва, Монголия, Словакия и Словения), которые в контексте Раунда переговоров в Дохе настаивают на освобождении от требований сокращения внутренней поддержки в виде инвестиций в производство, субсидирования затрат на производство, льготных займов, и т. д. США и ЕС демонстрируют открытость для переговоров по данному вопросу.

Сельскохозяйственная политика

Казахстан имеет относительно высокий уровень самодостаточности по основным товарным группам продукции сельскохозяйственного производства. Это означает, что сельскохозяйственная политика должна ориентироваться на экспорт. Для расширения экспорта сельхозпродукции необходимо развивать перерабатывающую промышленность и обеспечить рост ее конкурентоспособности. Уже начата программа льготного кредитования, которая в первую очередь нацелена на развитие переработки молочной, мясной продукции, овощей и фруктов. Кроме того, одной из очевидных целей политики является сокращение сезонных колебаний цен.

Производство добавленной стоимости в сельском хозяйстве также может быть увеличено путем расширения площадей пастбищ, даже и за счет сокращения посевных площадей. Как отмечалось выше, самый весомый аргумент в защиту «зарождающейся промышленности» – создание условий для модернизации и развития необходимой инфраструктуры в мясном и фруктово-овощном секторах.

Развитие сельских территорий

Казахстан характеризуется высокой долей населения, получающего доходы от сельского хозяйства, и что более важно, высокой долей трудоспособного населения, занятого в сельском хозяйстве. Государственная программа развития сельских территорий разделяет все сельские поселения на 4 группы, в зависимости от их перспектив и потенциала развития. Для каждой группы предусмотрены определенные стратегии развития. Политика несвязанной поддержки доходов, т. е. прямой поддержки производителям, могла быть стать дополнительным инструментом оживления села.

Одна из центральных проблем сельского развития в постсоветских государствах, это создание альтернативных видов занятости в сельских территориях, например, в деревообработке, этнографическом туризме, обслуживании охоты и рыбалки, и т. д. Для развития альтернативных видов занятости необходима государственная поддержка, которая должна включать два основных направления: распространение, обучение и продвижение положительного опыта; микрокредитование сельского населения.

Библиография

Anderson, Kym, Martin, Will (2005) *Agricultural Trade Reform and the Doha development Agenda*. The World Bank.

Ceyssens, Jan (2006) The Impact of Agriculture-Related WTO Agreements on the domestic legal framework of the Republic of Kazakhstan, *FAO Legal Papers Online* # 57, June.

Cordonnier, Christophe (2002) *OMC et agriculture: quelle stratégie pour la Russie?* RECEP, Moscow.

Jensen, Jesper, Tarr, David (2006) *The impact of Kazakh accession to the WTO, a quantitative assessment*. The World Bank.

Kasabekova, Aray M. (2004) *WTO Accession of Kazakhstan: Agricultural Aspects*. Paper presented at Sofia on 18/5/2004. Mimeo.

Ministry of Agriculture (2006) *Information about dynamics of export and import of agricultural production and processed agricultural production during 2003–2005*. Mimeo.

Serova, E. (2003) *Support for agricultural producers*, Mission Report 1, EuropeAid.

Serova, E. (2004) *Report on the world practices on export subsidies and tariff quotas, recommendations for the republic of Kazakhstan*. Moscow

Serova, E. (2005) *The effective level of support of the agriculture production and transformation in Kazakhstan*. IET: Moscow.

World Bank (2005) *Agricultural Competitiveness project*. Project appraisal document. April.

World Bank (2005) *Getting competitive, staying competitive: the challenge of managing Kazakhstan's oil boom*. Available at http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2005/07/28/000012009_20050728094909/Rendered/PDF/308521KZ10rev0pdf.pdf, as of December 2008.