



АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА: СЕЛЬСКОЕ ХОЗЯЙСТВО НА СЛУЖБЕ РАЗВИТИЯ

Установление справедливых цен посредством экономических реформ в развивающихся странах

За период с 1980-х годов в развивающихся странах достигнут значительный прогресс в части сокращения перекосов в экономической политике не в пользу сельского хозяйства, особенно посредством осуществления макроэкономических реформ. Однако имеются существенные возможности для проведения дальнейших реформ в целях содействия ускорению роста сельского хозяйства и сокращению бедности. Зачастую требуются дополнительные переходные программы, чтобы компенсировать убытки потерпевших сторон, решить политико-экономические проблемы реформ и облегчить приспособление к новым рынкам.

Исторически сложилось так, что экономическая политика в развивающихся странах размывает стимулы для сельскохозяйственных производителей. Налогообложение сельского хозяйства за счет мер макроэкономической политики было больше, чем за счет мер аграрной политики, но обе играли важную роль в более бедных странах. По оценкам, сделанным в исследовании 16 развивающихся стран в период с 1960-х по середину 1980-х годов, прямое налогообложение (например, установление цен на выпускаемую продукцию на уровне ниже мирового) в среднем составляло 12 процентов цен производителей сельскохозяйственной продукции, а косвенные налоги (такие как завышенные обменные курсы) составили 24 процента. Высокое налогообложение сельского хозяйства было связано с низким ростом сельского хозяйства (и более медленными темпами роста экономики), особенно в самых бедных развивающихся странах, в которых налогообложение сельского хозяйства было самым высоким.

В результате реформ существенно снизилось налогообложение сельского хозяйства.

Реформы, проведенные в 1980-х и 1990-х годах в целях восстановления макроэкономического баланса, совершенствования распределения ресурсов и возобновления экономического роста во многих из наиболее бедных стран, повысили ценовые стимулы для сельскохозяйственных производителей в развивающихся странах. Эти реформы сократили, но не устранили полностью исторически сложившиеся перекосы в экономической политике не в пользу сельского хозяйства. В период 1980-84 и 2000-04 годов уровень чистого налогообложения сельскохозяйственной продукции (как прямого, так и косвенного) снизился, в среднем, с 28 процентов до 10 процентов в странах с аграрной экономикой (в основном, в странах Африки к югу от Сахары). Он также снизился в странах с экономикой переходного типа (в основном, в странах Азии) с 15 процентов до 4 процентов, а в урбанизированных странах (в основном, в странах Латинской Америки) произошел переход от небольшого налогообложения к чистому протекционизму в размере 9 процентов.

В большой степени это было достигнуто посредством макроэкономических реформ. Снижение завышенной оценки валют, что представляло собой налог на экспорт сельскохозяйственной

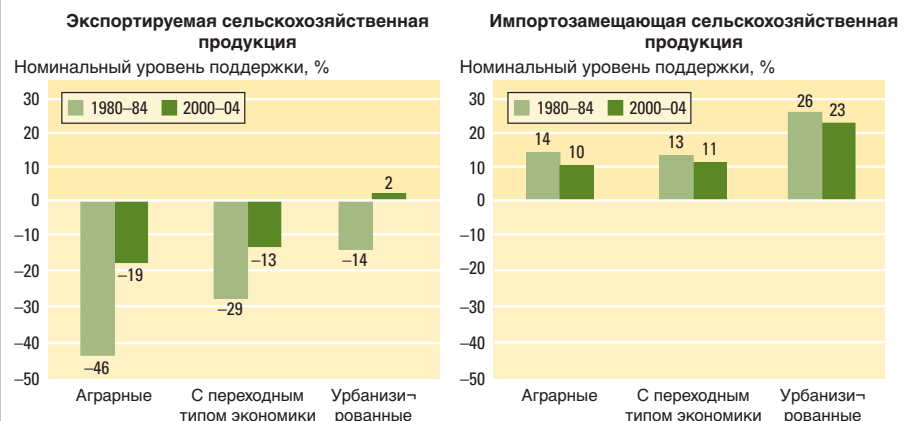
продукции (которая, как правило, экспортируется по официальному курсу) и субсидировало импорт продуктов питания, отразилось в огромном сокращении наценок, которые существовали на параллельных рынках иностранной валюты в развивающихся странах. В случае 59 развивающихся стран средняя наценка на параллельном рынке снизилась с более 140 процентов в 1960-х годах до примерно 80 процентов в 1970-х и 1980-х годах и далее до всего лишь 9 процентов в начале 1990-х годов, причем данные показатели сильно разнятся от страны к стране.

Первоначально реформирование макроэкономического и аграрного секторов в 1980-х годах мало сказывалось на росте сельского хозяйства, поскольку наблюдалось снижение цен на товары на мировых рынках. Ситуация изменилась в 1990-е годы. Более благоприятные мировые цены на товары и продолжающиеся реформы привели к большому повышению реальных внутренних цен на экспортируемую сельскохозяйственную продукцию. Усиление ценовых стимулов отчасти объясняют более высокие темпы роста сельского хозяйства во многих странах Африки к югу от Сахары начиная с 1990-х годов.

Реформы все же требуется продолжить.

Хотя в целом макроэкономические реформы были успешными, внутри аграрного сектора сохраняются значительные возможности для реформирования. Относительное снижение уровня совокупного чистого

Рисунок 1. Налогообложение экспортируемой сельскохозяйственной продукции снизилось в период с 1980-84 по 2000-04 годы



Источник: Anderson, Kym, ed. Forthcoming. "Distortions to Agricultural Incentives: A Global Perspective." London and Washington, DC: Palgrave Macmillan and World Bank.

Примечание: Номинальный уровень поддержки – это показатель, рассчитываемый как отношение отпускных цен внутри страны к ценам на границе, с учетом субсидирования факторов производства внутри страны.



налогообложения скрывает сочетание применения протекционистских мер в отношении импортозаменяющей продукции и налогообложение экспорта, причем обе данные составляющие могут быть высоки (рисунок 1). Следовательно, сохраняются значительные возможности для дальнейшего повышения эффективности за счет собственной торговой политики развивающихся стран.

Между тем, страны-члены Организации Экономического Сотрудничества и Развития не продемонстрировали значительного прогресса в части реформирования экономической политики. Применяемые ими протекционистские меры и субсидии продолжают вносить искажения в мировые цены на многие товары, особенно на хлопок и семена масличных культур (см. аналитическую записку «Сельскохозяйственная торговля»).

В процессе реализации реформ имеются выигравшие и потерпевшие стороны. Особую озабоченность в отношении либерализации торговой политики вызывают ее потенциальные последствия для благосостояния бедного населения, особенно в отношении основных продуктов питания. В результате любого изменения цены появятся выигравшие и пострадавшие стороны среди бедного населения. Распределение выигравших и пострадавших варьируется в зависимости от страны. Либерализация торговли, которая ведет к повышению цен на продукты питания, причиняет вред нетто-покупателям продуктов питания (самая многочисленная группа сельского бедного населения в таких странах, как Боливия и Бангладеш) и приносит выгоды нетто-продавцам (самая многочисленная группа сельского бедного населения в Камбоджи и Вьетнаме).

Помимо того, что либерализация торговли создает эффекты первого порядка за счет изменения цен на продукты питания, она оказывает влияние на бедное население за счет создания и потери рабочих мест и заработной платы. Широкомасштабные реформы в области торговли, осуществленные во Вьетнаме в начале 1990-х годов, стимулировали сильную реакцию в части предложения и повышение благосостояния бедных крестьян. В Бангладеш среднее безземельное домохозяйство страдает в результате повышения цен на рис в краткосрочной перспективе, но может выиграть от этого в долгосрочной перспективе по мере повышения заработной платы с течением времени. Разложение доходов во Вьетнаме, Бангладеш и Уганде на составляющие показывает, что воздействие на рынок труда действительно является важным каналом влияния торговых реформ на благосостояние. Однако это влияние довольно сильно отличается друг от друга в разных странах.

Вопросы политэкономии. Поскольку имеются выигравшие и потерпевшие стороны, реформы, как правило, имеют политические последствия, затрагивая интересы сильных заинтересованных сторон. Следовательно, зачастую их трудно реализовать. Членство во Всемирной Торговой Организации может содействовать проведению реформ. Местные средства информации могут раскрывать информацию о затратах налогоплательщиков и неравном распределении выгод. В некоторых случаях эффективными могут оказаться компромиссные решения, выработанные в ходе переговоров, и схемы компенсаций, предлагаемых потерпевшим сторонам (как было сделано в Мексике во время реформирования цен на основные продукты питания в 1990-х годах). Установление связи между внутренними аграрными реформами и более широким кругом реформ, затрагивающих экономику в целом, может повысить вероятность достижения успеха, что имело место во многих развивающихся странах в 1980-х и 1990-х годах. Однако эти реформы остаются незавершенными в отношении сельского хозяйства.

Для признания того факта, что реформы имеют политические последствия, а особенно последствия этих реформ варьируются в зависимости от страны, разумно предоставить странам возможность гибкого реагирования в рамках торговых правил, если это делается таким образом, чтобы стимулировать переход к либерализации рынков. Чтобы облегчить переход к новым реалиям рынков, особенно для мелких сельскохозяйственных производств и других уязвимых групп, потребуются программы, разработанные с учетом индивидуальных особенностей страны.

Для эффективного проведения реформ требуются сопутствующие меры политики и программы.

Требуются сопутствующие меры политики и программы (в том числе содействия торговле) для того, чтобы компенсировать убытки тех, кто оказался в проигрыше (трансфертные программы), и помочь мелким крестьянским хозяйствам быстро и на равных условиях воспользоваться появляющимися сравнительными преимуществами (инвестиции в

государственные товары и проведение институциональных реформ). Сложность задачи заключается в том, чтобы обеспечить адекватный баланс между трансфертами, предоставляемыми для содействия изменениям, и инвестициями в ключевые государственные товары, целью которых является стимулирование долгосрочного роста сельского хозяйства и сокращение бедности. Велик риск поспадания в ловушку субсидирования и протекционизма в результате концентрации основного внимания на поддержке в переходный период в ущерб долгосрочному росту.

Переходные программы. Для успешной реализации реформ зачастую требуются переходные программы, направленные на оказание помощи крестьянам в их адаптации к новым сигналам рынка и компенсацию потерь пострадавших сторон. Эти программы должны признавать неоднородность тех групп, на которые оказывается отрицательное воздействие, рассматривать их отличительные демографические и географические характеристики и анализировать масштабы потерь и потенциальных выгод. Помощь в переходный период может принимать следующую форму:

- **Гранты, содействующие переходу к производству других видов продукции.** Примером может служить турецкая программа сокращения субсидий, когда крестьянам выплачивались гранты из расчета на гектар, чтобы облегчить их переход от производства табака и фундука к более эффективным альтернативным культурам, таким как кукуруза, соевые бобы, подсолнечник и овощи. В целях повышения эффективности кооперативных каналов сбыта представлялась дополнительная поддержка.
- **Денежные трансферты и система социальной защиты.** Для оказания поддержки самым бедным слоям населения и содействия внесению необходимых корректировок правительству может понадобиться предоставлять денежные выплаты и создавать системы социальной защиты, как это было сделано в Мексике посредством программы PROCAMPO.

Проблемы, связанные с управлением, могут ограничить возможности страны реализовать переходные программы, и эта проблема также нуждается в решении.

Государственные инвестиции в целях долгосрочного развития.

Денежные трансферты и гранты могут оказаться недостаточными, чтобы стимулировать долгосрочную реакцию в части предложения, что зависит от сельской инфраструктуры (система орошения, дороги, транспорт, энергообеспечение и телекоммуникации), а также от рынков, состояния финансов сельских регионов и исследований. Чтобы получить результаты от проведения реформ в торговле и реагировать на более совершенные стимулы потребуются дополнительные инвестиции в эти государственные товары и услуги. Во многих странах, особенно в странах Африки к югу от Сахары, требуются значительные инвестиции, особенно в рыночную инфраструктуру, институциональное развитие, исследования в области сельского хозяйства и его расширение, а также в управление природными ресурсами.

Переход к альтернативным формам налогообложения.

Дальнейшее сокращение протекционистских мер в отношении импорта и налогообложения сельскохозяйственного товарного экспорта может создать проблему с бюджетом для многих аграрных стран, которые испытывают зависимость от этих доходов, используя их для осуществления государственных инвестиций. В странах Африки к югу от Сахары налоги на трансграничную торговлю составляют около четверти всех доходов бюджета правительства. В развивающихся странах Азии их удельный вес составляет около 15 процентов. Сельское хозяйство по-прежнему является доминирующим сектором в большинстве стран Африки к югу от Сахары, и оно должно сохранить свою роль в обеспечении доходов органов управления на национальном и местных уровнях. Четыре ключевых принципа, на которых следует строить налогообложение сельского хозяйства, заключаются в том, что при этом необходимо обеспечить (а) отсутствие дискриминации каких-либо секторов, (б) минимизацию перекосов в рыночных ценах, (с) учет их эффективности с точки зрения сбора доходов бюджета и (д) возможность применения на практике.

Полученные в последнее время факты показывают, что картина перехода к альтернативным источникам доходов носит смешанный характер. Но они также несут в себе некоторые уроки того, каким образом следует решать проблемы потери доходов от торговли. Усилия, направленные на расширение налоговой базы за счет сокращения льгот, упрощения структуры налоговых ставок и совершенствования управления доходами, могут быть полезными, также как и налоги на потребление: акцизы и налог на добавленную стоимость, взимаемый с широкой базы.

В данной аналитической записке приводятся выдержки из подготовленного Всемирным банком Доклада о мировом развитии 2008 «Сельское хозяйство на службе развития». Более подробная информация с указанием первоисточников содержится в докладе. В докладе используется простая типология стран с классификацией по удельному весу сельского хозяйства в ВВП за 1990-2005 годы и удельному весу бедных в сельской местности в общем числе бедных (уровень: 2 доллара США в день, 2002 год). В странах с аграрной экономикой (главным образом в Африке) для сельского хозяйства характерна высокая (>20%) доля в ВВП. В странах с переходной экономикой (главным образом в Азии) несельскохозяйственные отрасли доминируют в ВВП, но подавляющее большинство бедняков приходится на сельские районы. В урбанизированных странах (главным образом в Латинской Америке, Европе и Центральной Азии) наибольшее число бедняков проживает в городских районах, хотя самый высокий уровень бедности зачастую отмечается в сельских районах.