

**СУБСИДИИ НА УДОБРЕНИЯ:
ЧТО МЫ ЗНАЕМ ИЗ
МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА?**

Уильям Фостер

Краткое изложение

- Обоснования для субсидий на удобрение – что мы знаем после опыта многих десятилетий?
- Некоторые иллюстративные примеры.
- Некоторые основные рекомендации:
Контрольный перечень вопросов и некоторые проблемы, предшествующие введению субсидий.

Исходя из различных опытов во всем мире, каковы обоснования для субсидий на удобрения?

1. Макро: «Недостаточное производство» продовольствия, высокие цены.
2. Микро: плохое управление сельскохозяйственным производством.
3. Слаборазвитые рынки удобрений: масштабирование, логистика и изучение.
4. Помощь бедным, мелким, не расположенным к риску фермерам.

Аргументы против субсидий на удобрения:

- субсидии на капитальные вложения деформируют использование ресурсов
- затратные в финансовом отношении,
- часто изживают свою начальную цель,
- захватываются заинтересованными группами, удобрения оказывают воздействие на окружающую среду.

1. Недостаточное производство продовольствия

- Субсидии могут скорректировать недостаточный уровень производства, способствуя увеличению поставок продовольствия и снижению цен.
 - Стратегические соображения: продовольственная безопасность.
-

2. Субсидии, направленные на корректировку низкого качества управления сельскохозяйственным производством

- Эффективность достигается посредством улучшения принятия решений.
- Разве фермеры неумные? Искажение стимулов?
- Сомнения относительно способностей фермеров? Тогда более целесообразны инвестиции в обучение и консультирование.

3. Неразвитые рынки: масштабы, логистика и процесс обучения.

- ❑ Возможно, наиболее убедительный аргумент.
- ❑ Временные субсидии компенсируют высокие затраты, характеризующие мелкие рынки и отсутствие масштабных экономик.
- ❑ Мелкие рынки, как и удаленные рынки, *сами по себе* не являются проблемой, а лишь физическим фактом.
- ❑ Проблема «курицы или яйца»?

Опыт фермеров с новыми методами производства

- ❑ Расширение местного спроса может быть достигнуто путем компенсационных выплат на стоимость вводимых ресурсов и частной и государственной технической помощью.
- ❑ Если есть барьеры к принятию предпринимательских рисков и консультационной деятельности: роль для субсидий.
- ❑ Тем не менее, субсидии для продвижения обучения фермеров на практике должны быть временными и целевыми.

4. Целевая помощь бедным фермерам

- ❑ Субсидии могут поддержать уязвимых фермеров.
- ❑ Субсидии могут смягчить ценовые шоки.
- ❑ Премирование: субсидии возможно могли бы способствовать экспериментированию и обучению на практике.
- ❑ Перераспределительная политика, переводящая ресурсы налогоплательщика уязвимым фермерам, но ее следует сравнить с другими, более эффективными по затратам, методами.

Некоторые иллюстративные примеры

- ❖ Индия
- ❖ Шри-Ланка
- ❖ Индонезия
- ❖ Чили
- ❖ Африка

Следует отметить: Развитые страны не субсидируют напрямую использование удобрений: искажающее, неэффективное, и неоправданное средство для исправления рыночной неэффективности. Кроме того, поощрение «чрезмерного использования» удобрений оказывает отрицательное побочное влияние на окружающую среду

На самом деле, в некоторых развитых странах удобрения подлежат налогообложению.

Субсидии на вводимые ресурсы в Индии



Источник: Исполнительный брифинг по торговле Комиссии США по международной торговле, март 2011 года

Индия: сельскохозяйственный сектор потребляет пропорционально больше субсидий на вводимые ресурсы, чем другие переходные экономики



В 2007 г. субсидии на вводимые ресурсы в Индии составляли почти 10% общей стоимости сельскохозяйственного *производства*. Менее 5% в Бразилии, России и Китае.

Индийские политики всячески стараются выбраться из субсидийной западни

- ❑ Уровень субсидирования вырос с 41% от стоимости удобрений в 2003-04 гг. до 67% в 2009-10 гг.
- ❑ Политическое давление для поддержания стабильной номинальной цены удобрений.
- ❑ Падение реальных (с учетом инфляции) цен, которые платят фермеры. В то же время реальные издержки на производство удобрений возросли.
- ❑ И многие бедные фермеры теперь зависят от субсидий.

Но в 2013-2014 годах политика в сфере удобрений направлена на снижение субсидий

- Субсидии на фосфор и калий должны будут снижены примерно на 15% по сравнению с прошлым годом.
- Но Министерство удобрений пытается обеспечить, чтобы производители снизили розничные цены для сельхоз производителей в соответствии с падением мировых цен.
- Все еще подвержены политическому давлению со стороны сельхоз производителей.

Политика Индии переживает трансформацию

- ❑ Первоначально субсидии были частью «Зеленой революции», но в настоящее время представляют собой финансовую проблему и являются неэффективными.
- ❑ Стимулы, создаваемые субсидиями, нарушили баланс между азотом, фосфором и калием. Упор вновь делается на баланс питательных веществ.
- ❑ Классический результат контроля цен: контрабанда импорта.
- ❑ Возможно субсидии пережили свою полезность.
- ❑ Возможно субсидии задержали развитие частного рынка.

Шри-Ланка

- ❑ Субсидировала удобрения на протяжении более 40 лет.
- ❑ Субсидии способствовали переходу от традиционных к высокопродуктивным культурам, более восприимчивым к удобрениям.
- ❑ Но субсидии очень дорогостоящие, поэтому назревают реформы.
- ❑ Затраты от 1.4 до 2.4 рупий, из которых фермеру поступает только 1.
- ❑ Ресурсы используются за счет общественных благ:
 - дорог, образования, здравоохранения, научных исследований, и т.д.

Таблица 1: Расходы на субсидии удобрений и общие гос. расходы, 1998-2009 гг.

Годы	Расходы на субсидии удобрений		Общие гос. расходы		Соотношение расходов на субсидии удобрений от общих расходов
	Млн. рупий	Млн. US\$	Млн. рупий	Млн. US\$	
1998	2,152	33.32	268,179	4,151.83	0.80
1999	1,390	19.75	279,159	3,965.77	0.50
2000	1,733	22.87	335,823	4,431.72	0.52
2001	3,650	40.84	386,518	4,325.27	0.94
2002	2,448	25.59	402,989	4,212.64	0.61
2003	2,191	22.70	417,671	4,327.26	0.52
2004	3,572	35.30	476,905	4,713.04	0.75
2005	6,846	68.12	584,783	5,818.79	1.17
2006	11,867	114.15	713,646	6,864.47	1.66
2007	11,000	99.44	841,604	7,607.84	1.31
2008	26,450	243.62	996,126	9,174.76	2.66
2009	26,935	233.96	1,201,927	10,440.07	2.24

Источник: Центральный банк Шри-Ланки

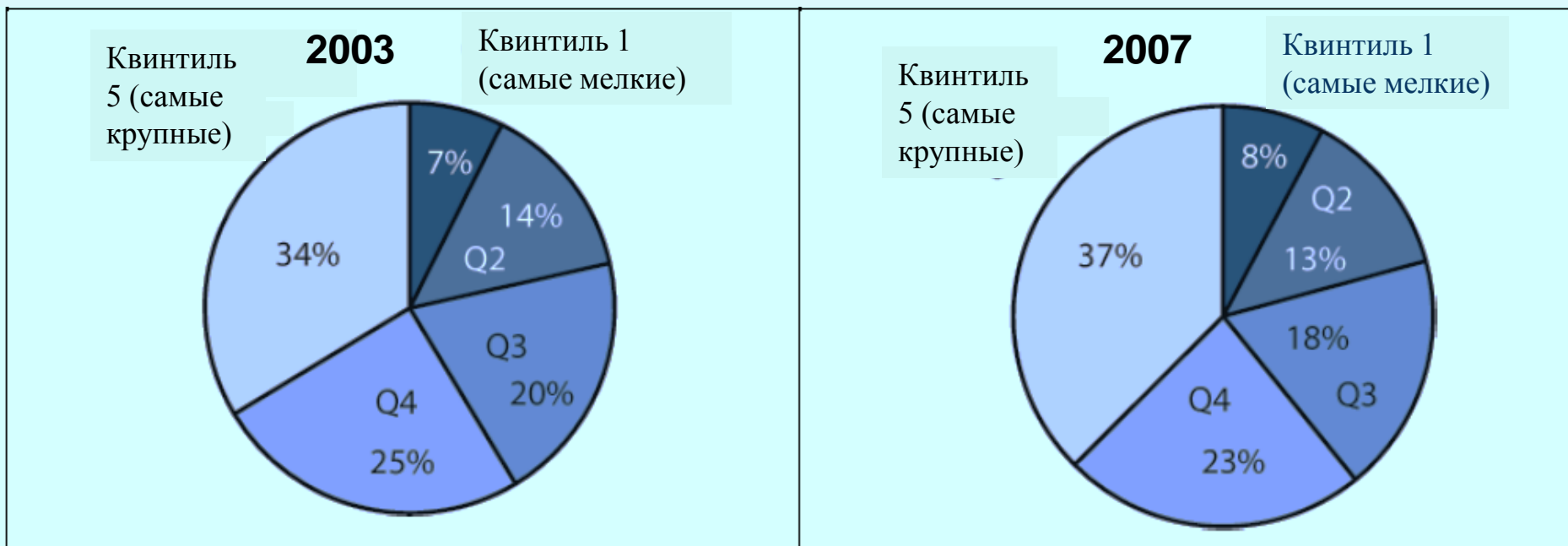
Кто извлекает выгоды из субсидирования удобрений в Индонезии?

- ❑ Важная часть стратегии сельскохозяйственного развития.
- ❑ Формальные цели: повысить производительность сельского хозяйства и продовольственную безопасность, и способствовать оптимальному использованию вводимых ресурсы.
- ❑ Множественные цели, один инструмент: благосостояние с/х производителей, снижение уровня бедности, стабилизация цен, самообеспеченность рисом.
- ❑ Свыше половины правительственных затрат на сельское хозяйство идет на семена, кредиты, удобрения и рисовые субсидии.
- ❑ Субсидии на удобрения почти в два раза превышали бюджет Министерства сельского хозяйства.

Камило Гомес Осорио, Дви Эндах Абринингум, Энрике Бланко Армас, и Мухаммад Фирдаус (2011). Рабочий документ исследований политики 5758, Всемирный Банк

Уроки Индонезии: крупнейшие фермеры получают больше всех

Распределение затрат на субсидии на мочевину по квинтилям земельной площади



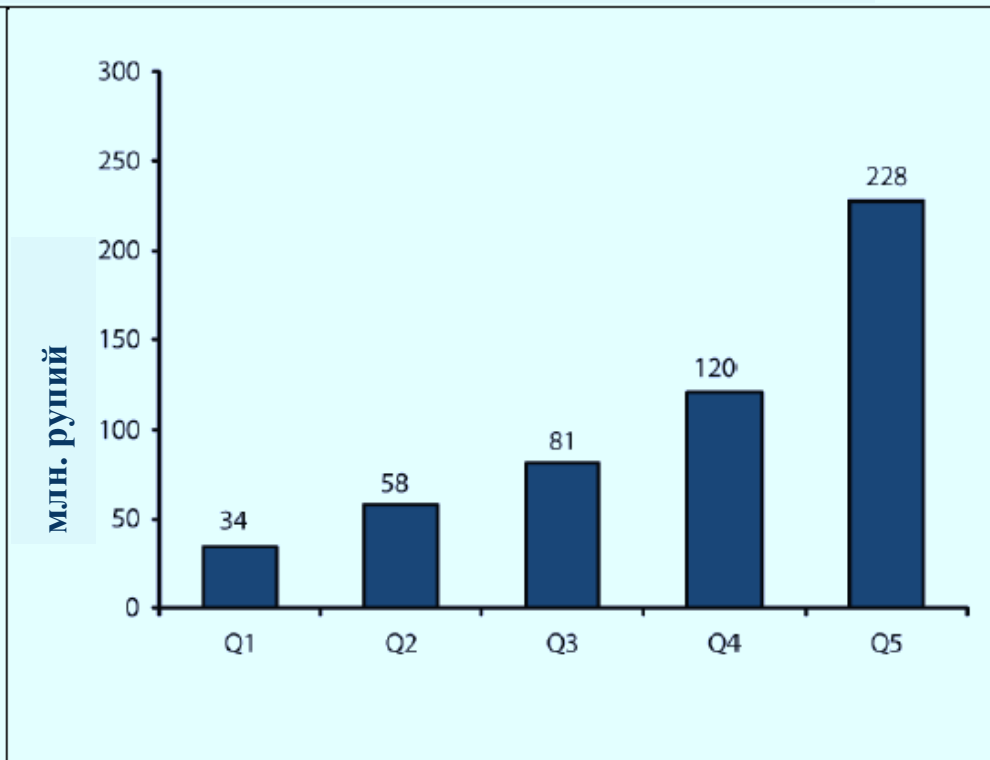
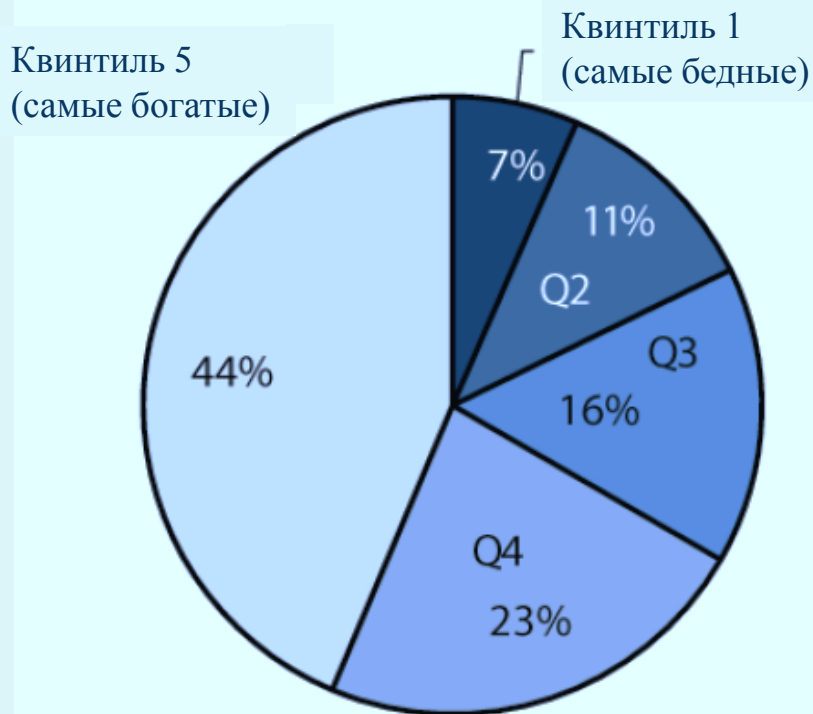
Источник: Расчеты Всемирного Банка

Камило Гомес Осорио, Дви Эндах Абринингрум, Энрике Бланко Армас, и Мухаммад Фирдаус (2011). Рабочий документ исследования политики 5758, Всемирный Банк

Уроки из Индонезии: богатейшие фермеры получают больше всех

Распределение затрат на субсидии на мочевины

Расходы на субсидии на мочевины, 2003 г.



Источник: Расчеты Всемирного Банка

Камило Гомес Осорио, Дви Эндах Абринингрум, Энрике Бланко Армас, и Мухаммад Фирдаус (2011). Рабочий документ исследования политики 5758, Всемирный Банк

Чили: пример компенсации

- ❑ Программа «компенсации» фермеров за вступление в таможенный союз МЕРКОСУР (с Аргентиной, Бразилией, Уругваем и Парагваем).
- ❑ В основном направлена на фосфор. Но включает некоторые элементы консультаций и борьбы с эрозией.
- ❑ Нацелена на пшеницу и пастбища (мясо, молоко).
- ❑ Правительство преуспело в ограничении расходов: Фермеры подают заявки и конкурируют за ограниченные фонды.
- ❑ Совместимо с ВТО?
- ❑ Объявляют субсидию на частные блага, которые иногда выдаются за общественное благо: Программа восстановления деградированных почв.

Контрольный перечень вопросов: могут субсидии на удобрения помочь...

- ❑ Способствовать развитию рынков?
- ❑ Способствовать введению новых сортов, технологий и методов управления
- ❑ Сократить ограничения кредита?
- ❑ Уменьшить воздействие других правительственных искажений на рынке удобрений, такие как барьеры для импорта, контроль поставок, налоги?
- ❑ Сократить негативные последствия сельскохозяйственной деятельности для окружающей среды?

Уроки международного опыта: обычно признаваемые, но не учитываемые при реализации

- ❑ Каковы реальные цели?
- ❑ Как программа субсидирования вписывается в более широкую стратегию сельскохозяйственного и сельского развития?
- ❑ Можно ли сделать субсидию целевой? Если нет, то почему?
- ❑ Масштаб и риски?

Адаптировано из Осорио и др., и Доравар и др., «Оценка программы субсидирования средств сельскохозяйственного производства 2006/2007 гг., Малави». Министерство Великобритании по международному развитию, АМР США .

Уроки международного опыта: обычно признаваемые, но не учитываемые при реализации

- ❑ Каковы возможности для «утечки денежных средств»?
- ❑ Правильные методы оценки должны быть включены в разработку программы.
- ❑ Каково прогнозируемое воздействие на частный сектор?
- ❑ Какова стратегия выхода?
- ❑ Временно должно действительно означать временно.

Адаптировано из Осорио и др., и Доравар и др., «Оценка программы субсидирования средств сельскохозяйственного производства 2006/2007 гг., Малави». Министерство Великобритании по международному развитию, АМР США.

Субсидии на вводимые ресурсы склонны продолжать свое существование и расширяться

- ❑ Важные группы интересов пользуются целенаправленными выгодами, однако затраты распределяются более широко.
- ❑ Группы, получающие выгоды от субсидий всегда находят предлоги, чтобы препятствовать реформам.
- ❑ Потребители, производители и землевладельцы извлекают выгоды.
- ❑ Социальные цели часто обосновывают инструменты политики, направленные на производство.
- ❑ Удобно, что в программах субсидирования обычно отсутствуют данные для мониторинга и правильные методы оценки.