

РЗС: КОНЦЕПЦИЯ РЕФОРМИРОВАНИЯ АГРАРНОЙ ПОЛИТИКИ

Концепция представляет собой видение Российского зернового союза (РЗС) путей дальнейшего развития аграрного сектора российской экономики. Документ представлен вниманию государственных структур.

Современная аграрная политика формировалась после кризиса 1998 г., когда девальвация рубля сыграла роль универсальной меры защиты от импорта, обеспечила рост доходности сельхозпроизводства, резко усилила ориентацию инвесторов на развитие сельского хозяйства в России. Она предполагала массивную бюджетную поддержку, ограничение доступа импорта на внутренний рынок и фактически была направлена на снижение зависимости страны от него. Ее реализация обеспечила быстрый рост производства и формирование инвестиционной платформы развития агропродовольственного сектора страны.

При этом Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. в качестве одного из приоритетов определяет повышение благосостояния, уровня жизни и занятости граждан, а ее цели ориентированы на производственную сферу. В результате произошло смещение вектора государственного регулирования, и вопросы доходности деятельности оказались на втором плане, что уже привело к существенному осложнению хозяйственной деятельности в отрасли. Помимо этого, отсутствует исходное позиционирование перспективного места агропродовольственного сектора в национальной экономике с учетом межотраслевой конкуренции, результатов развития других отраслей и вклада в экономический рост. Также слабо было учтено, что сельское хозяйство не является однородной совокупностью хозяйствующих субъектов, что определяет неоднородность развития и требует формирования собственной системы целевых установок и инструментов реализации агропродовольственной политики (хотя в последние годы были предприняты попытки дифференцированного подхода).

Однако этот этап развития производства (без оглядки на высокие издержки и низкую конкурентоспособность продукции) в основном завершился, дальнейшее развитие производства приобрело инерционный характер. Действующая система государственного управления не стимулирует снижение издержек и рост конкурентоспособности, наращивание частных инвестиций и создание качественно новой структуры производства, что ведет к пассивности и патернализму среди производителей.

Аграрная политика базировалась на массивной бюджетной поддержке, закрытии внутреннего рынка от внешних конкурентов и вполне эффективно выработала

новые компетенции в аграрном секторе. В значительной степени аграрная политика «нулевых» формировалась исходя из задачи сохранения цен на продукты питания на уровне, соответствующем покупательной способности населения. В результате постоянно ограничивались цены реализации аграрной продукции, а приемлемый уровень доходов обеспечивался за счет наращивания субсидий (благо возможность «залить» проблемы бюджетными деньгами была), ограничения доходности зернового сектора в пользу животноводства, а также административных и таможенных ограничений импорта, а зачастую и экспорта.

Следствием проводимой аграрной политики стало быстрое увеличение объемов производства большей части основных продуктовых групп и обеспечение высокой насыщенности внутреннего рынка отечественной продукцией в условиях снижения реально располагаемых доходов населения. Цели соответствующего этапа развития достигнуты, применение прежних подходов сопровождается тем, что по значительной группе продуктов возник классический кризис относительного перепроизводства, что сдерживает дальнейшее развитие отрасли. Наблюдаются инерционность производства, сопряженная с ростом издержек, которые все в меньшей степени могут быть покрыты доходами, вынужденные продажи по ценам, не обеспечивающим доход, необходимый для расширенного воспроизводства и перехода на выпуск новых продуктов. Потенциал возможностей, связанный с эффектом девальвации рубля и закрытия внутренних рынков, исчерпан, на что указывает динамичный рост импорта в 2017 г.

В этих условиях нарастает необходимость перехода от политики поддержки роста производства к политике поддержания доходности сельскохозяйственной деятельности и стимулирования агропродовольственного экспорта как инструмента предотвращения кризисов перепроизводства и санации рынка.

Принципиальная развилка заключается в выборе дальнейшего пути развития: или сохранение цен на продукты питания на уровне, соответствующем покупательной способности наиболее бедных слоев населения при ограничении динамики цен реализации аграрной продукции, или обеспечение приемлемого уровня доходности сельхозпроизводителей при относительном росте цен реализации.

Необходимо устранить противоречие между целевыми установками на макроэкономическом уровне и в агропродовольственной политике, при условии четкого определения ее целей и принципов на основе оценки существующих и перспективных вызовов эффективной сельскохозяйственной деятельности.

Современный этап развития ставит на первое место вопросы конкурентоспособности¹, которые должны решаться в рамках стратегии устойчивого развития сельских территорий (исходя из оценок существующих и перспективных вызовов эффективной сельскохозяйственной деятельности) и четко определить несколько иерархических целей сельскохозяйственной деятельности для различных групп участников рынка:

для сельхозпроизводителей

- повышение конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора
- рост производительности труда
- достижение приемлемого уровня доходов и снижение их волатильности;

для потребителей

- обеспечение продовольственной безопасности (физическая и экономическая доступность², безопасность продовольствия);

для общества в целом

- защита окружающей природной среды и биоразнообразия
- сохранение агрокультурных ландшафтов и рекреационных зон
- обеспечение жизнеспособности сельских территорий.

Достижение этих иерархических целей представляет собой комплексную межотраслевую задачу и не может базироваться исключительно на государственном регулировании сельского хозяйства. Попытки ограничить ее решение рамками Госпрограммы заранее обречены на неэффективность.

По мнению РЗС, стратегической целью аграрной политики необходимо определить повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, рост производительности труда в отрасли на основе повышения доходности сельскохозяйственной деятельности. Достижение высокой конкурентоспособности — не самоцель, а средство повышения инвести-

онного потенциала и инвестиционной привлекательности отрасли, обеспечения мотивации производителей к росту эффективности хозяйственной деятельности, улучшения качества человеческого капитала сельских территорий, а также обеспечения продовольственной безопасности.

Основные факторы, ограничивающие конкурентоспособность аграрного сектора экономики:

- искусственное сдерживание цен на продукцию в целях обеспечения доступности продовольствия, что приводит к недополучению доходов сельхозпроизводителями и негативно влияет на их производственную, инвестиционную и инновационную активность, а также делает сомнительными надежды на экстенсивное развитие отрасли;
- искусственное поддержание хозяйственной деятельности низкоэффективных предприятий;
- нерациональная политика поддержки инвестиционной активности, что ведет к самовоспроизводящемуся механизму увеличения масштабов бюджетной помощи и патерналистским подходам;
- отсутствие долгосрочных программ стимулирования сбыта и потребления сельскохозяйственной продукции на внутреннем рынке и ясной политики в отношении агропродовольственного экспорта;
- низкая динамика инновационного развития, включая внедрение достижений биотехнологий, технологий, адаптированных к глобальным изменениям климата, при отсутствии реального воздействия на эти процессы государства. Существующая технологическая политика пока обеспечивает рост урожайности и продуктивности, но в ближайшие годы весьма вероятны ее стагнация или спад;
- самоустранение федерального центра от воздействия на территориальное размещение производительных сил в аграрном секторе с учетом конкурентных преимуществ, что ведет к распылению бюджетной поддержки.

При этом не учитываются новые как текущие, так и долгосрочные вызовы аграрному сектору, в том числе:

- макроэкономические риски, которые в Госпрограмме сведены к «росту цен на энергоресурсы и другие материально-технические средства, потребляемые в отрасли», то есть к проблеме диспаритета цен, но системная работа по их снижению не предусмотрена. За рамками рассмотрения оказались риски, связанные с финансово-кредитной и курсовой политикой, ростом стоимости услуг, оказываемых сельхозпроизводителям

¹Объективная необходимость повышения конкурентоспособности сельского хозяйства обусловлена социально-экономическими рисками усиления разрыва в межотраслевой конкурентоспособности отраслей национальной экономики на рынках ресурсов, которые будут ориентироваться на формирование новых конкурентоспособных секторов экономики, а также тем, что сохранение прежней ситуации ограничивает возможности социально-экономического развития. Насыщение внутреннего рынка и нарастающий кризис относительного перепроизводства ставят на первый план задачи экспорта и конкуренции на внешних рынках, где позиции России, за исключением зерновых, растительного масла и рыбы, крайне слабы.

²Вопросы экономической доступности относятся к сфере доходов населения, то есть макроэкономических показателей, а физическая доступность связана с развитием транспортных сетей и торговли, то есть в значительной степени находится вне сферы компетенции и влияния Минсельхоза России.

и участникам рынка (например, транспортных, госуслуг, складских и т.п.), с избыточным государственным регулированием на различных уровнях, в том числе с ограничительными мерами в отношении агропродовольственного экспорта;

- природные риски, которые в Госпрограмме ограничены их возникновением вследствие размещения «большой части сельскохозяйственного производства в зонах рискованного земледелия»; полностью упущены риски, возникающие в результате глобального изменения климата, тем самым решается текущая задача, но не создается задел для будущего;
- структурные риски, связанные с неясностью политики в отношении личных подсобных хозяйств и низкоэффективных производств;
- институциональные риски, выражающиеся в неурегулированности ряда законодательных вопросов, в стремлении сохранить административные функции и барьеры для бизнеса, в низкой эффективности институтов развития в аграрном секторе (Росагролизинг и Россельхозбанк) и др.;
- социальные риски, являющиеся следствием существующей половозрастной структуры сельского населения, возможного сокращения занятости в отрасли по мере роста производительности труда при неразвитости систем подготовки и переподготовки специалистов, обеспечивающих реинтеграцию работников любого возраста в производство;
- «вызов знаний», связанный с низкой эффективностью аграрной науки, слабой интегрированностью научных центров в аграрный бизнес, низкой мобильностью научных сотрудников, отставанием в вопросах использования современных био- и информационных технологий;
- «вызов динамизма» как результат барьеров для создания новых (включая транснациональные) предприятий и общей нехватки систем мотивации предпринимательства в принятии на себя рисков, которые могли бы помочь в формировании более динамичной и гибкой среды;
- «вызов интеграции» — необходимость оптимизации национальной структуры производства исходя из принципа оптимального использования производственных факторов (конкурентных преимуществ) и реализации возможностей развития интеграции.

Сценарии развития российского АПК и агропродовольственной политики должны учитывать формирование Таможенного союза, ЕЭС и присоединение к ВТО, а также глубокие изменения мировой структуры производства и потребления аграрной продукции. Высокая неопределенность внешнеэкономических условий развития АПК должна предусматривать максимальную гибкость и адаптивность агропродовольственной политики к фактически складывающимся условиям.

На современном этапе необходим переход от аграрной к агропродовольственной политике, обеспечению равного доступа к бюджетной поддержке не только сельхозпроизводителей, но и хозяйствующих субъектов других

отраслей агропродовольственного сектора — предприятий по хранению, распределению и переработке национальной агропродовольственной продукции. При этом следует определить, что целью стратегического планирования развития является рациональное использование накопленных компетенций и естественных преимуществ для достижения высокого роста конкурентоспособности и поддержания доходности отрасли.

Ключевая задача текущего момента — управление издержками и доходностью, оперативное регулирование доходности при изменении межотраслевых пропорций как инструмент управления издержками производства. Эта деятельность может вестись различными методами, в том числе путем индексирования бюджетной поддержки, либо другими механизмами компенсации выпадающих доходов при изменении тарифов и цен на услуги естественных и рыночных монополий, производителей и поставщиков средств производства и ресурсов, оказывающих существенное влияние на формирование себестоимости сельхозпродукции.

Другой столп системы поддержания доходности — изменение механизмов ценового регулирования — предусматривает переход к минимальным гарантированным ценам, уровень которых должен быть достаточно низким и соответствовать себестоимости производства в эффективных хозяйствах. Круг культур, на которые распространяется их применение, должен быть жестко ограниченным, и помимо поддержки доходов, он может служить ориентиром для бизнеса по изменению структуры производства.

В условиях бюджетных ограничений, связанных не только с финансовыми проблемами государства, но и со здравым смыслом, необходимо обеспечить императив эффективного распределения ограниченных ресурсов развития по ограниченному числу ключевых направлений агропродовольственной политики с жестким установлением сроков достижения поставленных задач.

Необходимо отказаться от политики бюджетной поддержки «фронтального» развития в пользу прорывных направлений, даже если сегодня они не могут кардинально улучшить ситуацию с воспроизводством, но в то же время не позволяют ей ухудшиться и создают заделы для будущего развития.

Вся система поддержки должна быть ориентирована на «принуждение» к технологической модернизации. В частности, необходимо увязать предоставление погектарных субсидий с уровнем затрат на производство и отсечь от «бюджетной груди» хозяйства, работающие по устаревшим и упрощенным технологиям. Также требуется государственное стимулирование перехода на производство новых видов сельхозпродукции с учетом ограничений технологических и сбыта, с которыми неизбежно столкнутся на первом этапе участники рынка. Для этого придется разделить бюджетную помощь на два основных направления (такое разделение может и должно ежегодно корректи-

роваться): на средства поддержки и средства развития. Одновременно нужно обеспечить концентрацию первых на жестко ограниченном перечне направлений деятельности, а вторых — на формировании общедоступной рыночной инфраструктуры агропродовольственного рынка и межрегиональных аграрных кластеров. Должны быть обеспечены приоритет поддержки и относительная стабильность доходности конкурентоспособных хозяйств, которые являются точками роста (под финансовые гарантии достижения соответствующих производственно-экономических показателей) с применением выплат, не связанных с объемами производства (необходимо пересмотреть подход, принятый при установлении погектарных выплат, когда чем эффективнее хозяйство, тем меньше выплат оно получает). При отборе критериев распределения погектарных выплат необходимо в первую очередь учитывать масштабы затрат на производство продукции, поддержание и наращивание плодородия, технологическую модернизацию, произведенных на гектар (современная технология не может быть дешевой в расчете на единицу площадей), а также результативность деятельности — прирост среднегодовой урожайности и уровень себестоимости продукции.

Одновременно необходимо сформировать государственную политику в отношении неэффективных, долгосрочно неконкурентоспособных форм хозяйствования, которые нецелесообразно и далее поддерживать за счет потребителей (населения) и бюджета — государство призвано стимулировать ликвидацию и поглощение неэффективных производств. Наиболее очевидна такая политика в подотраслях, где существенен эффект «масштаба» — снижение издержек при увеличении объемов (производство зерновых и масличных культур, сахарной свеклы, свиноводство и др.), нужны меры по стимулированию процессов концентрации. При этом, безусловно, придется учитывать, что повышение производительности труда неизбежно повлечет за собой сокращение потребности в рабочей силе, и чтобы не допустить осложнения социальной обстановки, необходимы «точечные» программы развития альтернативной занятости на селе (последнее не должно решаться исключительно за счет средств аграрного бюджета, следует привлечь средства фонда занятости и др.).

Требуется принять во внимание, что сельское хозяйство как совокупный работодатель характеризуется весьма низкой конкурентоспособностью на рынке труда (уровень оплаты, состояние и доступность социальной инфраструктуры, повышение стандартов качества жизни и др.). Поэтому возможны два пути развития: использование низкоквалифицированного и дешевого труда мигрантов (что активно происходит в настоящее время), которое будет сопровождаться перетоком наиболее квалифицированных кадров (включая, подготовленные целевым образом) в другие более перспективные сектора национальной и/

или зарубежной экономики или радикальная модернизация неконкурентоспособных секторов, обеспечивающая привлекательность для сельского населения.

Также политика в отношении хозяйств населения должна стимулировать часть из них к преобразованию в фермерские хозяйства.

В вопросах регулирования агропродовольственных рынков необходим отказ от политики сдерживания закупочных цен на сельхозпродукцию в целях повышения рентабельности сельскохозяйственной деятельности и финансовой устойчивости, инвестиционной привлекательности отрасли при одновременном введении мер поддержки потребления в форме продовольственных «талонов» (или их аналогов) на приобретение продовольствия малоимущими гражданами.

Регулирование рынков сельскохозяйственной продукции должно быть ориентировано на формирование прогнозируемости хозяйственной деятельности, что возможно при переходе с традиционных интервенционных операций на установление минимальных гарантированных цен как нижнего уровня цен реализации сельхозпродукции (цена последней надежды). Реальное стимулирование сбыта сельскохозяйственной продукции и программ расширения масштабов, структуры и географии поставок агропродовольственной продукции требует отказа государства от любых (тарифных и нетарифных) ограничений закупочных цен и агропродовольственного экспорта без компенсации сельскохозяйственным производителям упущенной выгоды в результате ограничения каналов реализации продукции.

Важный элемент регулирования рынков и поддержания доходности — развитие внутренней переработки, ориентированное на потенциально экспортные товары с высокой добавленной стоимостью. Это позволит снизить зависимость от внешней конъюнктуры, создать новые отрасли производства в стране и расширить линейку производимой конечной продукции. В данном случае речь идет о качественно новых продуктах, обладающих перспективами расширения спроса сначала на внешнем, а потом и на внутреннем рынке.

В вопросах кредитной политики необходим переход от субсидирования кредитов к прямым государственным инвестициям на условиях государственно-частного партнерства. Следует создать агентство по кредитованию организаций агропродовольственного рынка и систему доступа к кредитным средствам для закупки необходимых ресурсов, с учетом имеющейся у заемщика производственной базы и эффективности ее использования, чтобы сохранить сформированный технологический уровень производства и рост производительности труда.

Срочно должна быть решена задача перехода от страхования с господдержкой (с участием / применением господдержки), которое демонстрирует свою низкую эффективность для сельхозпроизводителей, к системе управления

производственными и экономическими рисками сельскохозяйственной деятельности.

В вопросах конкурентоспособности немаловажное значение имеет задача снижения административных барьеров. Сегодня, стремясь сохранить свои функции, федеральные органы исполнительной власти и контрольно-надзорные органы фактически торпедируют реформу контрольно-надзорной деятельности. С целью сохранения и закрепления поля своей деятельности они лоббируют принятие одноразовых законов и нормативных актов, формируют системы штрафов, в том числе и там, где они не обоснованы и не рациональны. Ведомства расширяют масштабы сбора информации, хотя реально не могут ее использовать для реализации своих функций. В связи с этим необходимо перейти к доказательной системе, исходя из понимания, что сохранение контрольных функций, а тем более их реформирование должно сопровождаться расчетами того, в какой степени они повлияют на конкурентоспособность продукции и насколько возрастет нагрузка на бизнес, а также соответствующими обязательствами государства.

Инновационные процессы невозможны без создания потенциала для будущего, а именно без развития научных исследований, тематика которых должна быть выработана совместно с бизнесом, что подтверждает его готовность к внедрению научных разработок на практике. Исследовательские центры нужно создавать в рамках кластеров;

участие государства должно заключаться в формировании их материальной базы, а работы должны выполняться временными коллективами на условиях гранта. Необходимо признать, что в ближайшие 5–8 лет Россия будет оставаться нетто-импортером современных технологий, поэтому следует обеспечить поддержку трансферта, адаптации и внедрения технологий, а собственные научные исследования сконцентрировать на технологиях будущего, которые будут внедряться после 2020 г.

Для корректной оценки текущей ситуации требуется изменить систему целевых индикаторов и показателей Госпрограммы. Они или носят общий характер, или формально подтверждают целевое использование бюджетных средств, но не имеют отношения к оценке эффективности бюджетной поддержки и производственной деятельности и, соответственно, не могут служить надежной базой для оценки результативности господдержки в достижении целей устойчивого развития агропродовольственного сектора.

Необходимо признать: реализация любого варианта агропродовольственной политики не обеспечит переход к беспроblemному будущему, а приведет к образованию нового сочетания достижений и проблем. Это предопределяет формирование гибкого механизма настройки государственной политики, оперативной корректировки и уточнения направлений и масштабов поддержки при сохранении выбранных векторов развития. ■



ИНФОРМАЦИЯ

Минсельхоз увеличил на 5 млн т оценку урожая зерновых в России в 2018 г., заявил министр сельского хозяйства Дмитрий Патрушев в ходе визита во Владимирскую область. Как сообщает пресс-служба ведомства, прогноз повышен с учетом оперативных данных из регионов. Ранее министерство давало прогноз на уровне 100 млн т зерна, в том числе 64,4 млн т пшеницы. Ведомство ссылалось на засушливые погодные условия в ряде регионов, а также на сдвиг сева на две-три недели на Урале и в Сибири, который может привести к значительному снижению урожайности. Между тем прогнозы экспертов зернового рынка по-прежнему выше оценки Минсельхоза.

Так, по подсчетам «СовЭкон», производство зерновых в сезоне-2018/19 составит 109,9 млн т, ИКАР — 111,5 млн т, «ПроЗерно» — 114 млн т.

Минсельхоз США прогнозирует валовой сбор в количестве 104 млн т без учета Крыма (еще 0,9 млн т).

Из-за существенных потерь в ряде стран Европы и других регионах мира прогнозируется, что в этом сельхозгоду даже традиционные экспортеры прибегнут к закупкам зерна на внешних рынках, в том числе в России, отмечается в сообщении Минсельхоза. Несмотря на это, предпосылок для введения экспортной пошлины на пшеницу сейчас нет, заверил Патрушев.

Опасения о появлении экспортной пошлины возникли после встречи представителей Минсельхоза с экспортерами зерна, на которой их попросили представить свои планы экспорта на этот зерновой год, рассказывал «Агроинвестору» один из участников совещания. Также агентство Reuters со ссылкой на трейдеров

сообщало, что министерство планирует ограничить вывоз при превышении объема в 30 млн т. Трейдеры не исключали, что Минсельхоз может вернуться к экспортной пошлине, которая действовала с февраля 2015 г. по 23 сентября 2016 г. для стабилизации ситуации на зерновом рынке после девальвации рубля.

Как прогнозирует Минсельхоз, в 2018/19 сельхозгоду будет экспортировано 40–45 млн т зерна, в том числе около 35 млн т пшеницы.

К 21 августа т. г. зерновые и зернобобовые агрокультуры в России обмолочены с 51% посевных площадей, получено 72,5 млн т зерна в бункерном весе. Средняя урожайность ниже прошлогодней на 21%, в том числе пшеницы — на 19% (33,9 ц/га), ячменя — на 24% (24,8 ц/га).

*По материалам
agroinvestor.ru / analytics / news*