

# Принципы государственного протекционизма в АПК стран с переходной экономикой

Серова Е., Храмова И., Карлова Н., Тихонова Т.

---

## ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Протекционизм в АПК стран ЦВЕ
    - 1.1. Содержание аграрных реформ в пост-социалистических странах
    - 1.2. Политика поддержки цен
    - 1.3. Кредитная политика
    - 1.4. Развитие торговых отношений и интеграционных процессов
    - 1.5. Результаты реформ в агропродовольственном комплексе
  2. Аграрный протекционизм в России в 1990-е годы
    - 2.1. Поддержка цен и доходов
    - 2.2. Субсидирование ресурсов для сельского хозяйства
    - 2.3. Кредитные программы в сельском хозяйстве
    - 2.4. Внешнеторговое регулирование
  3. Принципы государственного протекционизма в АПК в переходной экономике
    - 3.1. Особенности переходных экономик и аграрный протекционизм
    - 3.2. Особенности России в переходных условиях и аграрный протекционизм
    - 3.3. Принципы государственного протекционизма АПК в переходной экономике
  4. Рекомендации по формированию аграрной политики России
- Список таблиц
- Список рисунков

# 1. Протекционизм в АПК стран ЦВЕ

## *1.1 Содержание аграрных реформ в постсоциалистических странах*

Составной частью преобразований в пост-социалистических странах были аграрные реформы. Насущность этих реформ была обусловлена двумя основными причинами. Во-первых, важная роль АПК в национальных экономиках и неадекватность сложившейся структуры требованиям новой макроэкономической ситуации, высокая дотационность сектора в большинстве стран, производственная неэффективность. Во-вторых, потеря продовольственных рынков внутри социалистического лагеря, прежде всего в СССР.

Традиционно агропродовольственный сектор в странах социалистического лагеря играл более значительную роль в национальных экономиках, чем в развитых странах ОЭСР (Таблица 1). В странах ЦВЕ и в СССР в последние предреформенные годы аграрный сектор довольно весомо поддерживался государственными субсидиями. В аграрных странах социалистического лагеря наоборот - сельское хозяйство было источником ресурсов для развития национальной индустрии, оставаясь довольно отсталым сектором экономики. За исключением Польши и Словении\* социалистические страны имели "социалистическую" структуру сельского хозяйства - коллективные и государственные, крупные сельскохозяйственные предприятия. Основная часть аграрной продукции закупалась и распределялась государством, перерабатывающая промышленность, равно как и все другие отрасли I и III сферы АПК, находились в государственной собственности. Производство, распределение и даже потребление агропродовольственной продукции было под контролем государства.

Неэффективность аграрного сектора была многолетней проблемой практически всех социалистических стран, решить которую были призваны перманентные "совершенствования хозяйственного механизма АПК".

Еще одним важным фактором развития агропродовольственного сектора в социалистическом лагере было существование СЭВ (Совет Экономической Взаимопомощи) - замкнутого экономического рынка социалистических стран, в рамках которого была создана особая система распределения международного труда и осуществлялись основные поставки продукции стран друг другу по искусственным ценам. Агропродовольственный сектор большинства стран Центральной и Восточной Европы (ЦВЕ) был ориентирован на емкий продовольственный рынок СССР. Так, поставки в страны СЭВ составляли до 80% агропродовольственного экспорта Болгарии, 46% Румынии, 36% Чехословакии, 28% Венгрии (1989 г.). Начало макроэкономических реформ в странах ЦВЕ в 1989 г., распад СЭВ, а затем и СССР привели к резкому изменению положения агропродовольственного сектора, что также обусловило необходимость его реформирования в соответствии с новыми условиями.

Поэтому целью реформ в аграрном секторе переходных экономик являлось создание рыночно ориентированного сектора, его приспособление к новой макроэкономической ситуации. В этой связи решались три главные задачи:

---

\* В Польше и Словении все годы социализма сохранялось мелкое частное крестьянское хозяйство как основной сельскохозяйственный производитель.

- структурная перестройка сектора, приватизация земли и реорганизация сельскохозяйственных производственных единиц;
- создание новой рыночной инфраструктуры сектора, приватизация в восходящем и нисходящем секторах АПК, либерализация рынков;
- формирование адекватной государственной агропродовольственной политики.

Все три задачи тесно взаимосвязаны и требуют одновременного решения. Значительное продвижение по пути решения одной из них не может компенсировать отставание в решении двух других. Кроме того, аграрные преобразования очень сильно зависят от общей макроэкономической ситуации в стране - без экономической стабилизации прогресс на пути аграрных реформ невозможен.

### 1.2 Политика поддержки цен

Прошедшие годы аграрных реформ в странах региона показывают всю их сложность и комплексность, которую в начале пути мало кто представлял.

**Таблица 1. Характеристики некоторых пост-социалистических стран, 1995**

	Год	Доля с.х. в ВВП	Доля занятых в с.х.	Доля расходов на продукты питания в общих расходах населения
Болгария	1989	11,0	18,1	29,5
Венгрия	1989	15,6	17,9	25,4
Латвия	1989	10,2	14,6	30,3
Литва	1989	26,5	17,6	34,9
Россия	1990	15,3	12,9	36,1
Словакия	1989	9,4	12,2	35,4*
Чехия	1989	6,3	9,9	32,9*
Эстония	1989	17,8	12,0	28,2
Албания	1989	32	49	56,5
Румыния	1989	27	60	55,7
Китай	1990	13,7	28,2	48,0

\* - включая напитки и табак.

*Источник:* Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris:OECD.1996.

Практически во всех странах социалистического лагеря с индустриальным типом экономики цены на средства производства для сельского хозяйства были ниже мирового уровня. В то же время продовольственное потребление населения существенно субсидировалось, стимулируя его довольно высокий (Таблица 1).

Потребление таких продуктов, как мясо и молоко, в этих странах зачастую оказывалось выше уровня стран со значительно более высоким душевым доходом. Для сравнения специально приводятся страны с различными национальными особенностями питания - от

холодной Финляндии до жаркой Испании, от "мясоедной" Германии до умеренной в потреблении животного белка Великобритании.

**Таблица 2. Душевое потребление некоторых основных продуктов питания в ряде стран социалистического лагеря и в развитых странах мира, 1985 г., кг на чел. в год**

	Мясо	Молоко	Сахар	Ккал
Болгария	77	250	35	3,6
Венгрия	77	175	35	3,5
Польша	67	403	41	3,3
Румыния	60	н.д.	26	3,4
Чехословакия	86	239	35	3,5
Россия	67	344	45	н.д.
Казахстан	70*	303*	26*	н.д.
Великобритания	74	141	37	3,2
Испания	75	102	33	3,4
Финляндия	68	182	37	3,1
Франция	106	84	34	3,3
ФРГ	100	112	37	3,5

\* -1991

*Источник:* М. Jackson, J. Swinnen. A Statistical Analysis and Survey of the Current Situation of Agriculture in the CEECs/Report to DGI of European Commission. Б.и., б.д., Данные Госкомстата РФ и Госкомстата СНГ.

Либерализация цен, отмена продовольственных субсидий привели к тому, что цены на ресурсы стали быстро расти (быстрее уровня инфляции), в то время как продовольственные цены столкнулись с ограничением покупательной способности населения и их рост был в целом ниже общего уровня инфляции. В результате сельское хозяйство оказалось зажатым между ценовым диспаритетом.

Усугубляло положение и то, что доля сельского хозяйства в конечной розничной, также завышенной в социалистической экономике, цене начала снижаться. Это означало, что снижение первичного покупательского спроса на продовольствие, достигая уровня сельского хозяйства, еще более сокращало производный спрос и соответственно - цену.

Пусть  $P_o$  - средняя цена на сельскохозяйственную продукцию,  $P_i$  средняя цена на средства производства для сельского хозяйства,  $P_f$  средняя цена на продовольственные товары,  $I$  - индекс потребительских цен. Тогда динамика соотношения  $P_o/P_i$  показывает изменение паритета цен, т.е. насколько динамика сельскохозяйственных цен отстает (опережает) динамику цен на ресурсы; динамика соотношения  $P_f/P_o$  - изменение доли сельского хозяйства в конечной розничной цене на продовольствие; динамика соотношений  $I$ , с одной стороны, и  $P_o$  и  $P_i$ , с другой - как скорость инфляции соотносилась с ростом цен на сельскохозяйственную продукцию и ресурсы соответственно.

В Таблица 3 показаны эти соотношения в некоторых странах ЦВЕ, иллюстрирующие вышеназванные процессы. Для стран СНГ динамика была совершенно такой же, но статистика цен в этих странах довольно плохо развита (Российский вариант будет рассмотрен в следующей главе).

Как видно из таблицы, ценовые пропорции ухудшались для сельского хозяйства в первый момент либерализации экономик, но затем несколько стабилизировались.

Что означает быстрое снижения пропорции  $P_o/P_i$  для сельскохозяйственных производителей? Это означает, что пока поступления от продажи своей продукции резко падают, платить за ресурсы приходится все дороже. А это ведет к тому, что производители становятся убыточными, теряют собственные оборотные средства. Все это и наблюдалось в постсоциалистических странах после начала реформ.

**Таблица 3. Ценовые соотношения в АПК некоторых стран ЦВЕ в годы реформ, 1986=100%**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
<i>Болгария</i>									
$P_f/P_o$	100	100	100	100	174	218	214	278	н.д.
$P_f/I$	100	100	100	100	109	103	103	105	н.д.
$P_o/P_i$	100	100	100	100	48	41	40	37	н.д.
$P_o/I$	100	100	100	100	130	117	121	102	н.д.
<i>Венгрия</i>									
$P_f/P_o$	100	112	111	116	143	157	172	170	н.д.
$P_f/I$	97	97	98	102	92	90	95	98	н.д.
$P_o/P_i$	102	99	100	88	66	66	65	68	н.д.
$P_o/I$	95	88	89	100	98	86	85	85	н.д.
<i>Польша</i>									
$P_f/P_o$	96	78	93	165	186	159	161	156	155
$P_f/I$	97	91	108	107	92	88	87	87	87
$P_o/P_i$	101	104	134	56	41	47	45	50	50
$P_o/I$	101	112	88	115	120	118	120	113	111
<i>Румыния</i>									
$P_f/P_o$	95	91	87	84	39	60	72	76	100
$P_f/I$	101	101	101	101	111	120	126	126	129
$P_o/P_i$	93	91	92	62	23	31	41	45	43
$P_o/I$	115	123	126	192	1216	635	426	367	303
<i>Словакия</i>									
$P_f/P_o$	100	99	80	87	124	130	143	155	178
$P_f/I$	97	93	89	90	81	81	81	89	89
$P_o/P_i$	100	101	126	123	74	74	70	74	64

$P_i/I$	97	94	89	84	89	85	81	79	78
Чехия									
$P_f/P_o$	100	100	79	83	123	126	138	139	147
$P_f/I$	100	100	98	99	91	80	87	87	91
$P_o/P_i$	101	100	121	123	74	71	61	62	65
$P_f/I$	100	99	103	97	101	100	104	101	95

Источник: Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/ Monitoring and Evaluation.1996. Paris: OECD.1996. p.209.

Сокращение внутреннего спроса, для многих стран сопряженное еще и с сужением внешнего рынка, падение доходности сельского хозяйства стали одним из основных факторов спада сельскохозяйственного производства.

Кроме того, государство с той или иной скоростью ушло с рынков агропродовольственной продукции. Если в условиях централизованно планируемой экономики государственные агентства закупали и распределяли основную часть этой продукции, то с либерализацией рынка эта государственная функция была элиминирована. Однако создание новой рыночной инфраструктуры требовало времени. Таким образом, в начальный период реформ отсутствие инфраструктуры и соответственно высокие транзакционные издержки еще более ограничивали сбыть сельскохозяйственной продукции по сравнению с платежеспособным спросом населения.

Наконец, адаптация менеджеров предприятий и населения к новой экономической среде также требовало времени.

Все это в совокупности привело к резкому падению агропродовольственного производства в индустриальных странах социалистического лагеря (для сельскохозяйственного производства это показано в Таблица 4).

**Таблица 4. Годовые индексы прироста (спада) валовой сельскохозяйственной продукции в некоторых пост-социалистических странах, %**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Болгария	0,8	-6	-0,3	-12	-18,6	2,5	10	-13,1	30,2
Венгрия	-1,8	-4,7	-6,2	-19,9	-9,7	-1,1	0,7	4,9	-0,6
Латвия	3,9	-10,2	-3,9	-16	-22,4	-20,5	-2	7,4	-2,4
Литва	1,5	-8,9	-4,3	-23,8	-8	-18	1,8	10,3	6
Россия	1,8	-3,6	-4,7	-9	-4,3	-11,4	-8	-5	0,1
Словакия	0,6	-6,7	-7	-12,8	-7,2	8,3	2,1	1,6	0,3
Чехия	2,3	-2,3	-8,9	-12,1	-2,3	-6	4,2	-0,9	-5,9
Эстония	7,5	-13,1	-4	-18,6	-7,7	-9,7	-7,2	-3,6	-2
Албания	6,5	-2	-17,4	17,1	18,6	8,3	13	3,3	1
Румыния	-5,1	-2,9	0,8	-13,3	12,8	0,2	5,5	1,8	1,6

*Источник: Agricultural Policies in Emerging in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris:OECD.1996; База данных ОЭСР.*

На этом фоне начала формироваться новая агропродовольственная политика пост-социалистических государств. В своей эволюции практически во всех странах ЦВЕ и СНГ эта новая политика прошла три стадии, независимо от того, как проводились реформы - быстро или градуалистски, постепенно.

На первом этапе все государства начинали с либерализации цен на агропродовольственную продукцию, с отмены или значительного сокращения государственного заказа, отказа от планирования объемов производства. Продовольственные субсидии, существовавшие привилегии аграрному сектору отменялись. Агропродовольственный сектор погружался в рынок, но при этом возникали проблемы, которых политики и бюрократия, принимавшие экономические решения, не могли предвидеть и, главное, противопоставить им адекватные меры, так как весь экономический истеблишмент этих стран не имел опыта работы в условиях рынка. В результате политика этого периода формировалась в режиме пожарной команды - на возникающую проблему реагировали спонтанно, введением отрывочных мер, причем из арсенала прежнего экономического строя.

В большинстве случаев правительства по-прежнему пытались в той или иной мере контролировать цены. Так, в России первые 3 месяца после общей либерализации цен в 1992 г. цены на базовые продукты питания оставались под контролем федерального правительства, а затем еще довольно долго регулировались субъектами Федерации. Государственные закупки также были элиминированы не сразу, особенно долго массивными закупками отличались региональные власти.

Долгое время после общей либерализации цен государство контролировало цены на большой набор продовольственных товаров в Латвии, Литве, Румынии. Массивный государственный заказ продержался на Украине до 1995 г.

Другой яркий пример подобных мер предоставляет болгарский опыт. С самого начала реформ болгарское правительство, озабоченное проблемой обеспечения страны зерном, особенно усиленно контролировало зерновой рынок. На зерно и хлеб устанавливались обязательные минимальные цены, ограничивались торговые наценки на хлеб. Государство выплачивало значительные субсидии хлебоприемным предприятиям для того, чтобы они могли закупить зерно у производителей и не повышали цены на хлеб. Аналогичные субсидии предоставлялись заготовителям фруктов и овощей.

Кроме того, на первом этапе реформ очень часто страны проводили политику, традиционную для стран с устойчивым продовольственным дефицитом: они вводили ограничения на экспорт определенных продуктов и субсидировали импорт. Такую политику проводила Россия, Болгария ограничивала вывоз зерна. Запреты и ограничения на экспорт отдельных видов агропродовольственной продукции просуществовали в Албании, Болгарии, Литве и Румынии вплоть до 1997 г.

На втором этапе эйфория либерализма начала замещаться аграрным протекционизмом. Страны ЦВЕ начиная с 1991 г., Россия и другие страны СНГ с 1993 и позднее, начинают вводить минимальные гарантированные цены, импортные тарифы и квоты, экспортные субсидии. По-прежнему, однако, эта политика несет на себе отпечаток старой системы. Например, минимальные гарантированные цены редко служат для реальных интервенций, а рассматриваются как цены для государственных ограниченных закупок и как

ориентировочные цены для рынков. Так, отсутствие бюджетных средств часто понуждает правительства вводить квоты, в пределах которых оно готово закупать по гарантированным ценам. Естественно, такая схема не имеет интервенционного значения. Очень часто гарантированные цены устанавливались на неэффективном уровне, т.е. ниже реальной рыночной цены.

В этот период создаются национальные агентства по регулированию рынков.

В Чехословакии в 1991 г. был создан Федеральный фонд регулирования рынка, в задачи которого входило поддержание минимальных цен и выплаты экспортных субсидий. Вначале установленные минимальные цены выплачивались напрямую производителям. С разделом Чехословакии на два государства оба из них восстановили аналогичные национальные Фонды. В то же время, реагируя на "нерыночное" поведение переработчиков мяса в 1992 г., чешское правительство установило предельные цены и предельную торговую наценку на свинину. Словакия, чтобы не стимулировать приток чешской свинины через границу, было вынуждено ввести аналогичную меру и у себя.

В Венгрии в 1991 г. был создан межведомственный Комитет по координированию правил сельскохозяйственного рынка. В него вошли представители Минсельхоза, министерства внешней торговли, Минфина и Министерство промышленности и торговли. В задачу комитета входило координирование политических мер в отношении агропродовольственного рынка, в частности Комитет выдавал разрешения на экспорт и импорт многих животноводческих продуктов. В 1992 г. венгерское правительство приняло краткосрочную программу поддержки крупных сельскохозяйственных производителей, столкнувшихся с финансовыми трудностями. Такие предприятия могли продать свою продукцию государству по цене, близкой к себестоимости, а затем до весны 1993 г. выкупить при желании назад по той же цене. Продукт физически оставался в хозяйствах.

В тот же 1991 г. специальное агентство по поддержке минимальных цен было создано и в Польше - Агентство сельскохозяйственного рынка. Однако установленные минимальные цены на большинство продуктов несколько лет оказывались ниже реальных рыночных. Как и в других странах, устанавливая минимальные цен, правительство не могло не учитывать и интересы потребителей, а также серьезные бюджетные ограничения. Поэтому эффективного действия эти цены обычно не имели.

В России минимальные гарантированные цены, а затем и Федеральная продовольственная корпорация с функциями регулирования агропродовольственных рынков появились несколько позднее. Эффективность этих мер была еще ниже, чем в странах ЦВЕ.

На этом же этапе многие страны ввели субсидии на расходы на средства производства для сельского хозяйства.

По прошествии времени правительства стран с переходной экономикой приобретали опыт и понимание механизма работы рынков. Кроме того, для стран ЦВЕ появилась перспектива членства в ЕС и присоединения к Единой Аграрной Политике (ЕАП) Сообщества. Сельскохозяйственные производители также приобрели опыт функционирования в рыночной экономике и более четкое понимание своих интересов, кроме того, они смогли организовать для лоббирования этих интересов. Не последнюю роль в переходе к третьему этапу регулирования агропродовольственного сектора стала и определенная финансовая стабилизация в ряде стран ЦВЕ, позволяющая проводить более дорогостоящую политику поддержки отечественного агропродовольственного сектора. В



результате этих факторов агропродовольственная политика стран с переходной экономикой стала все более копировать ЕАП в ее виде до реформы Мак-Шерри. Меры поддержки агропродовольственного сектора становятся все более комплексными, целенаправленными, и соответственно, растет уровень аграрного протекционизма, расходы национальных бюджетов на агропродовольственный сектор.

Почти все страны приняли на этом этапе рамочные законы, дающие представление о возможных мерах государственной поддержки агропродовольственного сектора. (В Чехословакии - еще в 1991 г, хотя он и не выполнялся в полной мере вначале, в Венгрии - в 1993 г, в Литве и Латвии - в 1994 г., в Болгарии и Эстонии - в 1995 г. и т.д.) В подобных законах стран ЦВЕ пакет мер обычно копирует ЕАП, в аналогичном российском законе "О государственном регулировании АПК" (1997) перемешаны меры ЕАП и американской модели.

Системы минимальных гарантированных цен начали дополняться полновесными интервенциям на рынках, а также соответствующими внешнеторговыми мерами. Например, Польша в 1993 г. даже ввела на два года переменный импортный тариф.

Повсеместно в регионе начали расти импортные тарифы на агропродовольственную продукцию, вводиться экспортные субсидии.

Для того, чтобы оценить динамику изменения уровня государственной поддержки в странах ЦВЕ и СНГ рассмотрим некоторые стандартные показатели этой поддержки. Для расчета Эквивалента Субсидии Производителя / Эквивалента Субсидии Потребителя (ЭСПр/ЭСПо) требуется очень большой объем информации, которая в условиях переходных экономик чаще всего недоступна. Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) оценила эти эквиваленты пока только для 8 стран региона - Венгрии, Латвии, Литвы, Польши, Словакии, Чехии, Эстонии и России (1998 г.). В Таблица 5 приведены общие процентные ЭСПОР и ЭСПО для этих стран.

Не трудно видеть, что в период централизованно планируемой экономики аграрный сектор значительно субсидировался, особенно в СССР. С началом либеральных реформ уровень поддержки начал снижаться, а в Польше в 1989 г. даже произошло выкачивание средств из сельского хозяйства. В дальнейшем во всех рассматриваемых странах (за исключением Чехии, где этот рост, скорее всего, находится за пределами 1994 г.) произошло увеличение поддержки аграрного сектора. С динамикой ЭСПО не все так однозначно. Наиболее классический пример дает Венгрия, где рост ЭСПОР сопровождается падением ЭСПО и наоборот. В этой стране поддержка цен производителей осуществляется главным образом за счет потребителей. В России это не так: поддержка проводится из бюджета, т.е. за счет налогоплательщиков. Именно поэтому было возможно одновременное субсидирование и производителей, и потребителей в 1994 и 1995 гг.

**Таблица 5. ЭСПР/ЭСПО в некоторых странах ЦВЕ и России, 1986-1997, %**

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Венгрия												
ЭСПр	48	44	40	31	27	15	20	24	31	21	15	16
ЭСПо	-31	-26	-21	-14	-21	-8	-10	-22	-24	-11	-8	-9
Польша												

ЭСР	42	28	27	5	-15	1	20	15	20	19	23	22
ЭСР	-16	-8	14	29	28	8	-17	-14	-17	-16	-23	-20
Словакия												
ЭСР	63	57	52	56	57	45	40	35	31	25	19	25
ЭСР	-30	-24	-16	-11	-21	-28	-13	-22	-21	-7	1	-5
Чехия												
ЭСР	70	61	55	55	54	51	30	27	21	15	14р.	11
ЭСР	-41	-33	-23	-14	-29	-51	-27	-24	-18	-3	-3	-4
Латвия												
ЭСР	87	85	87	83	77	83	-93	-38	9	8	4	8
ЭСР	-36	-35	-43	-31	-24	-86	91	32	-10	-2	-4	-7
Литва												
ЭСР	94	79	83	78	71	-259	-113	-33	-10	5	12	18
ЭСР	-14	-13	-24	-14	-29	285	123	39	21	-1	-9	-13
Эстония												
ЭСР	79	79	80	80	72	57	-91	-30	-6	3	8	9
ЭСР	-21	-15	-14	-2	-26	-76	86	34	8	0	-4	-6
Россия												
ЭСР	98	97	91	86	80	61	-105	-26	-9	21	32	26
ЭСР	-54	-52	-49	-48	-43	150	172	72	45	-1	-18	-20

Источник: Review of Agricultural Policies/Russian Federation. Paris: OECD.1998. Pp.246-247.

Также Таблица 5 показывает, что наиболее либеральную агропродовольственную политику среди стран ЦВЕ и СНГ имеет сегодня Эстония. В этой стране действительно за исключением незначительных государственных закупок зерна, государство не производит каких-либо интервенций на агропродовольственных рынках и не имеет внешнеторговых ограничений или субсидий.

### 1.3 Кредитная политика

Либерализация цен повсеместно в странах с переходной экономикой привела к ухудшению паритета для сельского хозяйства и утрате сельскохозяйственными производителями оборотных средств. Высокая инфляция, также начавшаяся с либерализацией цен, привела к росту процентной ставки и сокращению сроков кредитов. Таким образом, аграрный сектор оказался в жесточайшем финансовом кризисе: собственных оборотных средств почти нет, а кредит в большинстве случаев недоступен. Этот кризис обусловил практически в каждой из пост-социалистических стран специальных государственных программ сельскохозяйственного кредита.

Почти все страны применяли примерно один и тот же арсенал мер, который сводился к следующему:

- субсидирование процентной ставки;
- обеспечение банковских ссуд государственными гарантиями;
- создание специализированных кредитных институтов для аграрного сектора;
- списание или реструктурирование долгов.

Нужно различать две формы предоставления субсидий по процентной ставке. Первый способ - это прямое распределение государственных средств в виде займов производителям под более низкий, чем средний в стране, процент. Это распределение может быть прямым из бюджета, через уполномоченные банки или через специально созданные фонды или агентства. В такой схеме, банки если и участвуют, то только как распределители средств, а не как продавцы денег. Их доход заключается в определенной марже, которую им за услуги разрешает присоединять к установленной процентной ставке государство. В результате кредит распределяется более или менее равномерно по всем производителям, отбора наиболее эффективных заемщиков не происходит, ресурсы в конечном итоге используются неэффективно. Кроме того, возможность распределения средств порождает коррупцию среди лиц, причастных к этому распределению, а заемщики, получившие "дешевые деньги" приобретают стимул зарабатывать перепродажей их на реальном финансовом рынке, где процентные ставки выше.

Такая система кредитной поддержки практиковалась почти во всех странах СНГ и в Болгарии, а также в несколько видоизмененной форме в Румынии.

В большинстве стран ЦВЕ субсидии по кредитной ставке обеспечиваются несколько иной схемой, когда сельскохозяйственные производители заимствуют в обычной банковской сети, где идет отбор эффективных заемщиков. Государство же берет на себя обязательство часть оплаченных процентов производителю вернуть. В этом случае банки берут на себя ответственность за использование кредитов именно в аграрном производстве (их перепродажа уже невозможна). Нет места и коррупции.

Почему при явном преимуществе второй схемы все же часть стран использует первую? Разрешения этого парадокса в том, что при отсутствии общей макроэкономической стабилизации, при высоких процентных ставках на финансовых рынках капиталы не направляются на финансирование реального сектора, тем более такого сектора как сельское хозяйство с длительными сроками производства, высоким риском и относительно низкой рентабельностью. Единственным источником средств для сезонного кредита в аграрном секторе, поэтому становятся бюджетные средства.

Государство часто предоставляет также и гарантии по кредитам, т.е. оно резервирует в бюджете или специальном фонде средства, равные определенной доле сельскохозяйственных займов, например, 20% или 50%. Если заемщики будут не в состоянии вернуть полученные в банках займы, то из этих резервов банки получают в 20%-ную или 50%-ную компенсацию. Иными словами, государство делит риск с коммерческими банками по кредитованию аграрного сектора.

При этом необходимо понимать, что предоставление гарантий по банковским кредитам является также своеобразной формой субсидирования процентной ставки: государственная гарантия - это снижение риска кредитора и, соответственно, снижение стоимости займа.

Государственные гарантии по сельскохозяйственным кредитам в транзитных условиях имеют особое значение. Падение производства, неразвитость земельного рынка резко обостряют в аграрном секторе проблему залога, и государство в этих условиях создает определенный субститут залогу своими гарантиями. Кроме того, гарантии по аграрным займам делают эту сферу более привлекательной для банков, которые тем самым втягиваются в работу с аграрным сектором.

Меры по субсидированию кредита для сельского хозяйства являются наиболее распространенной мерой поддержки агропродовольственного сектора. Не последнее значение в этом имеет и то, что в соглашениях Уругвайского раунда ГАТТ они входят в меры "зеленого света".

В первые годы реформ из-за возникшего финансового кризиса у сельскохозяйственных производителей накапливались долги, часть из которых становилась совершенно безнадежной. Для проведения дальнейших реформ иногда оказывалось нужным списать или реструктурировать эту накопившуюся задолженность. Реструктуризация долга - это отсрочка платежей по нему на определенных условиях. Списание - это полное прощение долга и переводение его на государственный внутренний долг. При этом эффективное реструктурирование обычно не требует повторного подобного же действия. Неэффективное списание или реструктурирование долгов влечет за собой необходимость повторения этой процедуры неоднократно, не достигая своей цели. Списание и реструктуризацию долгов сельскохозяйственных производителей проводили Болгария (1993 г.), Россия (1994, 1997 гг.), Румыния (1994, 1995, 1996 гг.). В Чехии в 1993 г. государство покрыло сельскохозяйственным производителям дебиторскую задолженность перерабатывающей промышленности.

Практически все страны в прежней системе имели специализированный сельскохозяйственный банк, который в процессе реформ обычно приватизировался. Помимо этого, для проведения политики льготного кредитования сельского хозяйства почти повсеместно созданы специализированные фонды или агентства.

Кроме того, США предоставляли многим странам ЦВЕ и СНГ продовольственную помощь, которая должна была реализовываться по внутренним ценам на рынках страны-донора, а затем аккумулированные средства использовались для льготных кредитов для сельского хозяйства.

Одной из важнейших структур сельскохозяйственного кредита являются кредитные кооперативы. В ряде стран ЦВЕ в ходе современных аграрных реформ создана или воссоздана кредитная кооперация.

Так, через систему кооперативных банков в Польше проходит до 90% кредитов для сельскохозяйственного производства, переработки, торговли агропродовольственной продукцией. Правовая база для реформы социалистической сельской банковской системы в Польше была создана в 1994 г. В настоящий момент польская кооперативная система состоит из трех уровней: центральный банк кредитных союзов (BGZ), 9 региональных и 1200 локальных кооперативных банков. Кроме того, параллельно существуют три кооперативных банка, вышедших из-под эгиды BGZ во время реформы, и ставшие самостоятельными.

Прообраз кредитных кооперативов со сберегательными существовал в Словении с конца 1960-х гг. Эти кредитные учреждения вполне справлялись с кредитным обслуживанием членов сельскохозяйственных кооперативов, а также обеспечением своевременного притока средств с внешних финансовых рынков. После образования независимого государства эти учреждения получили легитимное признание

В Литве закон о кредитных союзах был утвержден в 1995 г., в Болгарии создан союз кредитных кооперативов, однако их деятельность большого влияния на финансирование сельского хозяйства не оказывает.

**Таблица 6. Программы кредитных субсидий и гарантий в странах ЦВЕ**

Страна	Название программы	Год	Пояснения	Уровень поддержки
<b>Болгария</b>	Программа кредитных субсидий	1995	в 1995 г. программа стоила 750 млн. левов (\$11,3 млн.), выплаченных из бюджета производителям	50% ставки на сезонные кредиты
<b>Чехия</b>	Фонд поддержки и гарантий для сельского и лесного хозяйства	1994	гарантии ком. банкам, кредитующим сельское хозяйство и компенсирует часть процентной ставки	до 50 % - по краткосрочным кредитам; до 80% - по долгосрочным кредитам
<b>Венгрия</b>	Сельский кредитный гарантийный фонд	1991	гарантии с-х. предприятиям по кратко- и долгосрочным кредитам	до 50% основного долга и проценты за первый год пользования кредитом
<b>Польша</b>	Агентство по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства	1994	льготные кредиты	льготные процентные ставки: - 10% для программ животноводства на срок 8 лет; - 6,25% (1\4 учетной ставки) для молодых фермеров на срок 15 лет, 2 года - каникулы по возврату кредита
	Агентство по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства	1994	гарантии как с-х предприятиям, так и переработке	до 80% с-х производителям; до 70% переработке
<b>Словения</b>	Служба по сбережениям и кредитам	1992	субсидия по кредитной ставке	до 50% процентной ставки, в основном по кредитам на закупку кормов
<b>Румыния</b>	Гарантийный фонд для сельского кредита	1994	гарантии по средне- и долгосрочным кредитам ком. банкам	до 60% долга + проценты
	Программа кредитных субсидий через государственный Banca Agricola	1994	субсидирование процентной ставки	60% субсидия по краткосрочным кредитам; 70% субсидии по среднесрочным кредитам на покупку машин и оборудования; 75% (+отсрочка выплат на год) по долгосрочным кредитам на инвестиции
<b>Словакия</b>	Государственный фонд поддержки сельского хозяйства и пищевой промышленности	1994	гарантии и залог фермерам, перерабатывающей и пищевой промышленности	до 70% от затрат по проекту
	Словацкий гарантийный фонд	1994	гарантии по краткосрочным долгам через Польнобанк как фермерам, так и предприятиям III сферы АПК	до 80%
<b>Латвия</b>	Агроинвест	1993 - 1994	источник средств - продажа продовольственных	7 % годовых

			товаров, поставленных США в виде помощи	
	Сельский фонд развития	1994	Преимущество Агроинвеста, предоставляет кредиты всем видам бизнеса в сельской местности, акционерное общество со 100% гос. собственностью	6-10% для сельского хозяйства; 10-20% для несельскохозяйственной деятельности
	Сельскохозяйственная финансовая компания	1994	кредиты Всемирного банка, требуется хорошо подготовленное обоснование проекта, 20% участие заемщика своим капиталом и 150% залог	14% (по сравнению с 24-28% учетной ставки ЦБ в 1995 г.)
<b>Эстония</b>	Фонд кредитования сельского хозяйства и сельской жизни	1993	льготный кредит проводится через 4 коммерческих банка, которые получают деньги от правительства по ставке 5%, процентная разница выплачивается из бюджета	процентная ставка:  15% по долгосрочным кредитам; 20% по краткосрочным кредитам (при уровне инфляции 90% в 1993 и 48 % в 1994) часть заемщиков в 1994 г. имела доступ к кредиту по ставке 8 %
	Фонд развития сельского бизнеса	1993	образовался на средства, полученные от продажи продовольственной помощи (зерна) из США	распределялся в виде грантов 100 тыс.–1 млн. крон на покупку оборудования малым сельским бизнесом (в основном, для птицеводства, переработки мяса, фруктов и шерсти)
<b>Литва</b>	Программа субсидированных кредитов	1995		5 %

*Источник:* составлено Р.Янбух по Agricultural Policies, Markets and Trade in Transition Economies/Monitoring and Evaluation, 1996. Paris:OECD.1996.

Появляются в странах ЦВЕ и совсем новые виды кредитования сельской местности, которые направлены на переориентацию регионов с сельскохозяйственного производства на создание предпосылок развития других видов несельскохозяйственной деятельности. Например, в Словакии в 1995 г. было создано Агентство сельского развития, основной задачей которого является развитие агротуризма, возрождение народных промыслов и производство редких, высокотрудозатратных продуктов питания. Через польское Агентство по реструктуризации и модернизации сельского хозяйства проводятся льготные кредиты на восстановление и развитие сельской инфраструктуры. Эстонский Фонд развития сельского бизнеса с 1993 г. выдает гранты (беспроцентные и безвозвратные ссуды) на развитие мелкого бизнеса в сельской местности.

#### ***1.4 Развитие торговых отношений и интеграционных процессов***

С распадом социалистической системы распался и СЭВ, в рамках которого ранее в основном шла торговля агропродовольственными товарами. Торговля между бывшими партнерами по СЭВ начала сокращаться, а с развитыми странами ОЭСР расти. Для стран ЦВЕ в первую очередь торговым партнером стало ЕС, для России также ЕС и Северная Америка, на первом этапе реформ еще Польша и Германия.

Однако уже в 1992 году стало расти понимание необходимости реинтеграции, хотя и на новых принципах, и в ином составе. Так, в 1992 г. четыре страны ЦВЕ - Венгрия, Польша, Словакия и Чехия подписали соглашение о создании зоны свободной торговли (по английской аббревиатуре названной *CEFTA*, а по месту подписания соглашения – Вышеградской группой стран). Аграрная часть соглашения была одним из наиболее дискутируемых вопросов. Если тарифы на промышленную продукцию были отменены уже в 1997 г., то агропродовольственная торговля все еще находится в стадии обсуждения. Все эти страны производят более или менее однотипную продукцию и являются конкурентами на внешних рынках. Поэтому реального прогресса в формировании единого аграрного рынка Вышеградской группе достичь пока не удастся. В 1996 г. к *CEFTA* присоединилась Словения, в 1997 г. - Румыния. Высказывают свое намерение войти в эту группу также Болгария, Латвия, Литва и Хорватия.

Три Балтийских государства с 1997 г. образовали также зону свободной торговли агропродовольственными товарами - *BAFTA*. Это соглашение довольно уникально в мировой практике, так как это единственная свободная торговая зона, не включающая в себя таможенный союз. Первые оценки показывают рост агропродовольственной торговли в регионе уже в 1997 г.

Страны СНГ практически с самого начала создания содружества не оставляют попыток создать Единый аграрный рынок (ЕАР). В предварительных документах поэтому ЕАР предусматриваются меры, близкие к ЕАП, такие как, например, формирование единых интервенционных фондов. Однако попытки такой интеграции пока безуспешны. Национальные интересы каждой из стран СНГ преобладают, национальные агропродовольственные политики слишком различаются, а финансовая нестабильность в абсолютном большинстве стран не оставляет надежд на формирование каких-либо единых фондов финансирования ЕАР. Тем не менее, в марте 1998 г. на заседании глав государств Содружества было принято Соглашение об общем аграрном рынке стран СНГ. Соглашение подписали все главы государств за исключением Азербайджана и Туркмении. Целью формирования общего аграрного рынка участников СНГ поставлена согласованная аграрная политика государств, направленная на поддержку и защиту сельскохозяйственных товаропроизводителей, стимулирование экспорта и импорта агропродовольственной продукции из других стран. Соглашение предусматривает также отмену пошлин в рамках СНГ на некоторые виды продукции сельского хозяйства и перерабатывающей промышленности.

Внутри СНГ, кроме того, приняты за основу единые стандарты на агропродовольственную продукцию бывшего СССР.

Более эффективными до сих пор остаются двухсторонние торговые соглашения. Так, договоры о таможенном союзе имеют Чехия и Словакия, позднее к ним присоединилась Болгария, две бывшие югославские республики Словения и Хорватия, а также Белоруссия, Казахстан, Киргизия и Россия.

Еще более мощное воздействие на внутреннюю политику стран с переходной экономикой оказывают соглашения Уругвайского раунда ГАТТ. Практически все страны региона подали заявки на вступление в ВТО. Это довольно долгий процесс, требующих переговоров относительно обязательств по либерализации агропродовольственной национальной политики. Так, Китай уже скоро 10 лет ведет переговоры о вступлении в ВТО (своеобразный рекорд длительности).

Большинство стран ЦВЕ подали заявки на вступление в ЕС, и это их стремление в значительно большей мере определяет направление их политики, чем зональные торговые соглашения. При создании Вышеградской группы прямо подчеркивалось, что интеграция с ЕС рассматривается странами-участницами как более важная цель.

### **1.5 Результаты реформ в агропродовольственном комплексе**

Несмотря на общие цели и значительную универсальность процессов, происходящих в постсоциалистических странах в ходе аграрных реформ, скорость проведения преобразований значительно различается от страны к стране. Для сопоставления стран на пути аграрных преобразований Мировой банк разработал специальную методику оценки. При всей условности такого рода оценок, методика дает ранжирование стран, отвечающее экспертным представлениям о продвинутости реформ в той или иной стране.

Вся аграрная реформа разбивается на пять задач:

- либерализация рынка;
- земельная реформа и реорганизация крупных хозяйств;
- приватизация I и III сфер АПК;
- формирование системы сельского кредита;
- институциональные преобразования.

По каждой из задач страна получает баллы от 1 до 10. Единица означает полностью сохранение условий централизованно планируемой экономики, 10 - завершение перехода к условиям рыночно ориентированной экономики. Значение промежуточных баллов показано в Таблица 7.

**Таблица 7. Значение баллов по каждой из задач аграрной реформы для ранжирования стран с переходной экономикой**

	А. Либерализация рынка	В. Земельная реформа	С. Приватизация	Д. Сельский кредит	Е. Институты
1-2	Прямой контроль цен и рынка государством	В аграрной структуре преобладают хозяйства старого типа	Государственные монополии	Единый агробанк как единственный источник кредита	Институты командной экономики
3-4	Дерегуляция, индикативные цены и контроль цен	Создание правовой базы, реформа только началась	Спонтанная приватизация и массовая приватизация на начальной стадии	Введено новое банковское законодательство, нет или незначительно развита коммерческая банковская сеть	Умеренная реструктуризация правительственных и общественных институтов
5-6	В основном либерализованные рынки, ограниченные отсутствием конкуренции и некоторым	Продвинутая стадия земельной реформы, но реорганизация крупных хозяйств не завершена	Приватизационная программа выполняется	Реорганизация банковской системы, создание коммерческих банков	Частично реорганизованные правительственные и местные институты



	внешнеторговым регулированием				
7-8	Свободные рынки и достаточно либеральная торговая политика, внутренний рынок развит не полностью	Земля приватизирована, но не все регистрационные документы выданы, земельный рынок не функционирует	Основная часть отраслей приватизирована	Возникновение кредитных учреждений, обслуживающих сельское хозяйство	Переориентация правительственных структур, адаптация систем обучения, консультаций и исследований в АПК
9-10	Конкурентный рынок с минимальным государственным вмешательством	Аграрная структура базируется на частной собственности, активный земельный рынок	Полностью приватизированы I и III сферы	Эффективная система кредита в АПК	Эффективные общественные институты, ориентированные на обслуживание частного аграрного производства

Источник: С. Csaki, J. Nash. The Agrarian Economies of CEECs and the CIS/Situation and Perspectives, 1997. Washington: World Bank. 1997. P. 12.

\* - Баллы выставляются экспертно.

В соответствии с этой балльной системой все страны ЦВЕ и СНГ проранжированы по состоянию на середину 1997 г. (Таблица 8).

**Таблица 8. Ранжирование стран ЦВЕ и СНГ по состоянию проведения аграрной реформы (середина 1997 г.)**

	A	B	C	D	E	Средний балл	Ранг
Венгрия	9	9	9	8	8	8,6	1
Словения	8	9	8	8	9	8,4	2
Чехия	9	8	8	8	8	8,2	3
Эстония	10	6	7	7	9	7,8	4
Латвия	7	9	7	7	8	7,6	5
Польша	9	8	7	6	8	7,6	6
Словакия	7	7	8	8	7	7,4	7
Армения	7	8	7	6	7	7,0	8
Литва	7	8	7	6	7	7,0	9
Македония	7	7	8	4	6	6,4	10
Албания	8	8	8	3	5	6,4	11
Грузия	7	7	5	6	4	6,2	12
Румыния	7	7	6	6	4	6,0	13
Россия	7	5	7	6	5	6,0	14
Киргизия	6	6	6	6	5	5,8	15
Молдавия	7	6	7	5	4	5,8	16

Хорватия	6	5	6	6	6	5,8	17
Казахстан	7	5	7	5	5	5,8	18
Болгария	6	7	5	4	5	5,4	19
Украина	7	5	7	5	3	5,4	20
Азербайджан	6	6	5	4	4	5,0	21
Таджикистан	4	2	5	3	5	3,8	22
Узбекистан	4	1	1	1	4	2,2	23
Туркмения	2	2	1	1	3	1,8	24
Белоруссия	3	1	2	2	1	1,8	25

*Источник:* С. Csaki, J. Nash. The Agrarian Economies of CEECs and the CIS/Situation and Perspectives, 1997. Washington: World Bank. 1997. P. 11.

Из таблицы видно, что первыми в осуществлении реформ идут страны Центральной Европы. Замыкают список страны бывшего СССР. Россия находится в середине списка, разделяя 13-14 места с Румынией. При этом из других стран СНГ впереди нее только Армения и Грузия.

Такого рода рейтинги позволяют определить прогресс страны в осуществлении необходимых преобразований, однако из них нельзя использовать для стимулирования процесса. Скорость проведения реформ зависит от большого количества национальных факторов политического, экономического, социального, географического характера.

В следующей главе мы более подробно рассмотрим процесс реформ в России. При сравнении материала этих двух глав станет понятно, что осуществляемый процесс в нашей стране не уникален, а в общих чертах повторяет общие закономерности (даже в ошибках).

## **2. Аграрный протекционизм в России в 1990-е годы**

### ***2.1 Поддержка цен и доходов***

Либерализация потребительских цен и отмена потребительских дотаций на основные продукты в 1992 г. сразу же и закономерно уменьшила платежеспособный спрос населения на продовольствие. Раньше других с кризисом сбыта продукции столкнулся мясо-молочный комплекс. Во-первых, животноводство поставляет свою продукцию на рынок относительно равномерно в течение года, поэтому уже весной 1992 г. ограничение спроса стало для него заметным. Во-вторых, спрос на мясо-молочную продукцию в условиях российской экономики оказался высоко эластичным по доходам: по мере уменьшения реальных доходов население в первую очередь отказывалось от мясных продуктов. Все это обусловило возникновение финансового кризиса в животноводстве.

Под давлением сельскохозяйственных производителей было принято решение о дотировании животноводческой продукции на уровне первичных производителей. На каждую тонну реализованного молока, мяса, на каждый десяток яиц сельскохозяйственные производители стали получать определенную сумму дотаций из

государственного бюджета. Анализ результатов 1992 г. показал, что дважды в течение года - в марте, когда эти дотации были только введены, и в августе, когда они были увеличены - падал уровень закупочных цен на мясо и молоко. Происходил вполне объяснимый с точки зрения экономической теории процесс. Дотации производителям создавали для них ложный рыночный сигнал, завышая подлинную равновесную цену продукта. Это, в свою очередь, задерживало сокращение производства до уровня, соответствующего платежеспособному спросу. Но перерабатывающая промышленность, имеющая прямой выход на потребителя, получала с рынка сигнал о реальном спросе и, соответственно, держала цены на свою продукцию на соответствующем уровне. Однако предложение сырья для мясо-молочной промышленности оставалось выше уровня ее потребности. В этих условиях, естественно, падали закупочные цены.

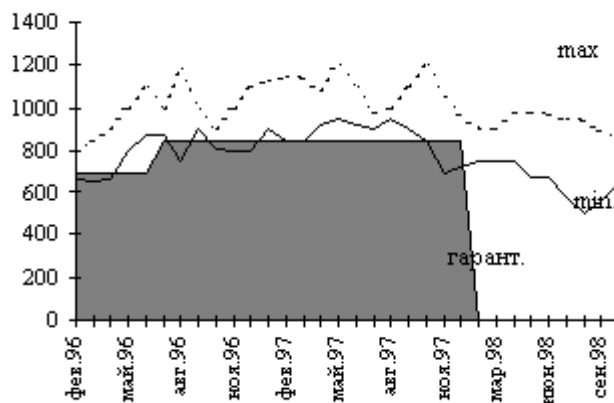
Таким образом, государство напрягало бюджет, изыскивая средства для поддержания животноводческого производства, с большими проблемами доводило эти дотации до сельскохозяйственных производителей, а в конечном счете, через механизм закупочных цен, эти дотации в своей основной части перемещались в пищевую промышленность.

В 1993 г. для сбалансирования отношений между региональными и федеральным бюджетом животноводческие дотации были переданы на региональный уровень. Наши исследования в ряде регионов страны показали, что отмеченный феномен перемещения животноводческих дотаций от производителей к переработчикам повторяется и на уровне отдельных территорий. Кроме того, регионализация дотаций стала стимулом к разрыву единого рыночного пространства страны. Регионы, дотирующие местных производителей животноводческой продукции, по необъяснимой с точки зрения экономики логике, стремятся не допустить вывоза этой продукции за пределы своей территории (во всем мире субсидирование производителя сочетается с поддержкой экспорта этой продукции и ограничением импорта, тогда как субсидирование потребителя - с обратным регулированием внешней торговли).

Так сформировалась одна из отличительных черт современного финансового механизма АПК - животноводческие дотации.

В 1995 г. была сделана попытка введения минимальных гарантированных цен на зерно и основные животноводческие продукты. Минимальные цены утверждаются ежеквартально.

**Рисунок 1. Движение гарантированных и реальных цен на пшеницу (тыс. руб. за 1 тонну)**



Источник: данные Информзерно.

В Рисунок 1 на примере пшеницы показано, что в большинстве случаев эти цены утверждаются на неэффективном уровне, т.е. ниже рыночных цен\*.

Ситуация с минимальными ценами в России не уникальна, попытки их установления заканчивались подобными же результатами и в других переходных экономиках (Таблица 9).

**Таблица 9. Минимальные гарантированные цены на основные виды сельскохозяйственной продукции в некоторых странах Восточной Европы, в % к фактическим средним ценам реализации**

		КРС	Свиньи	Молоко
Венгрия	1994	62-99	62-84	н.д.
	1995	49-87	52-69	н.д.
Чехия	1992	106	н.д.	93
	1993	101	н.д.	92
	1994	85	н.д.	97
	1995	-	н.д.	94
Словакия	1992	106	117	93
	1993	98	83	86
	1994	88	77	100
	1995	-	88	93

Источник: рассчитано по данным ОЭСР и ЕС.

Иначе говоря, минимальные цены устанавливаются на неэффективном уровне, что позволяет рассматривать их в условиях переходных экономик как преимущественно политические, а не экономические рычаги. Такая закономерность не случайна. Механизм минимальных гарантированных цен неоднозначен и для равновесных экономик развитых стран. Но в условиях переходной экономики этот механизм, как будет показано ниже, действует принципиально иначе. Более того, установление эффективных гарантированных цен на уровне, при котором реально осуществляется закупочная интервенция, ведет не столько к поддержке аграрного сектора, сколько к торможению процесса аграрной реформы.

Помимо животноводческих дотаций, существует ряд программ по поддержке производства льна, шерсти, племенного скота. Но по объемам затрат эти программы несопоставимы с животноводческими.

В этот же начальный период реформ возникла угроза ликвидации племенного дела в стране, так как при резком падении животноводческого производства стал вырезаться племенной скот. Для сохранения генофонда элитного скота в переходных, кризисных условиях были введены дотации на содержание племенного скота и на его приобретение. Планировалось на федеральном уровне определить несколько десятков хозяйств-

держателей ценных в генетическом смысле животных и выделить им адресные дотации на сохранение маточного поголовья. Однако на практике сегодня в каждой области можно найти до сотни хозяйств, в одночасье ставших племенными и получающих эту дотацию. В результате вполне оправданная мера государственной поддержки превратилась в профанацию, когда и без того незначительные средства размазываются тонким слоем для всех производителей животноводческой продукции.

## 2.2 Субсидирование ресурсов для сельского хозяйства

Второе направление государственной помощи сельскому хозяйству, которое начало формироваться почти сразу же с либерализацией цен - это компенсация удорожания средств производства для сельского хозяйства. Эти компенсации осуществлялись и осуществляются в разных формах, но суть их одна - они предназначены для того, чтобы самортизировать для сельскохозяйственных производителей нарастающий ценовой диспаритет.

**Таблица 10. Относительные сельскохозяйственные цены в России и США**

	1992	1993	1994
Трактор (70-90 лс) зерно			
Россия	29-34	67-72	91-135
США	н.д.	243	228
Грузовой автомобиль/зерно			
Россия	36	61	107
США	195	208	198
Минеральные удобрения/зерно			
Россия	0,2	0,5	1,2
США	1,5	1,4	1,3
Дизельное топливо/зерно			
Россия	0,7	1,6	2,4
США	2,2	2,1	1,7
Бензин/зерно			
Россия	0,9	1,8	2,7
США	3,5	2,8	2,4
Бензин/говядина			
Россия	0,3	0,3	0,4
США	0,3	0,2	0,2

*Источник:* Данные Минсельхозпрода РФ.

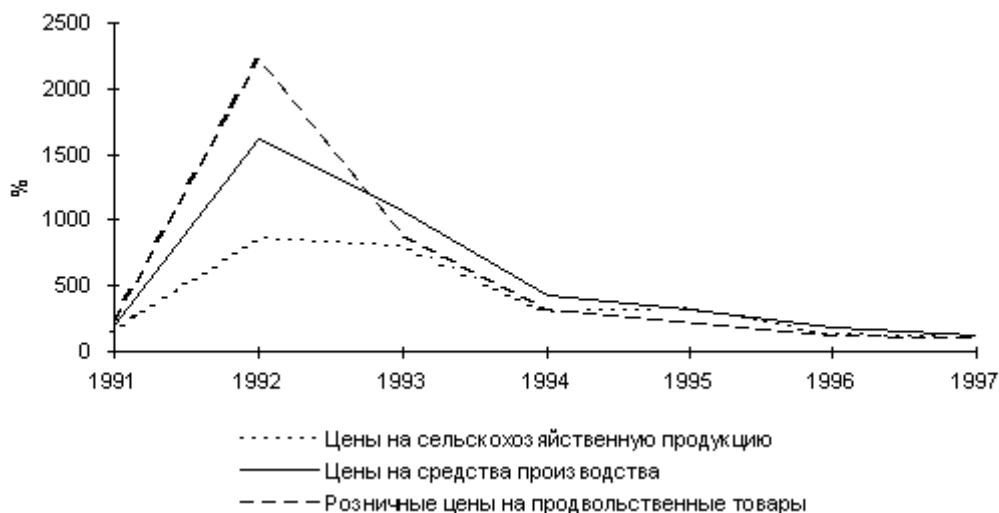
В советской экономике соотношения цен на сельскохозяйственную продукцию и ресурсы для аграрного производства были значительно выше мировых (Таблица 10).

Либерализация цен привела к тому, что относительные цены начали стремительно выравниваться, приходить в соответствие с мировыми уровнями. Кроме того, спросовые ограничения стали в первый момент реформы в основном фактором функционирования тех отраслей, которые напрямую выходят на конечного потребителя - в их число, несомненно, вошли сельское хозяйство и продовольственные отрасли.

Фондопроизводящие отрасли не сразу ощутили рыночную проблему и использовали ценовую свободу для инфлирования своих отпускных цен. В результате цены на сельскохозяйственную продукцию до конца 1992 г. резко отставали в росте от цен на ресурсы. Но уже в 1993 г. волна спросового ограничения перевалила через сельское

хозяйство и пищевую промышленность и достигла фондопроизводящих отраслей, и нарастание диспаритета несколько приостановилось. Если бы не государственное вмешательство в цены (о чем будет сказано ниже), уже в 1994 г. можно было бы ожидать выравнивания трендов роста цен на средства производства для сельского хозяйства и цен на продукцию сельского хозяйства. На практике это произошло только в первом полугодии 1995 г. (Рисунок 2).

**Рисунок 2. Годовые индексы цен на сельскохозяйственную продукцию, средства производства для сельского хозяйства и розничные цены на продовольственные товары**



*Источник:* Данные Госкомстата РФ соответствующих лет.

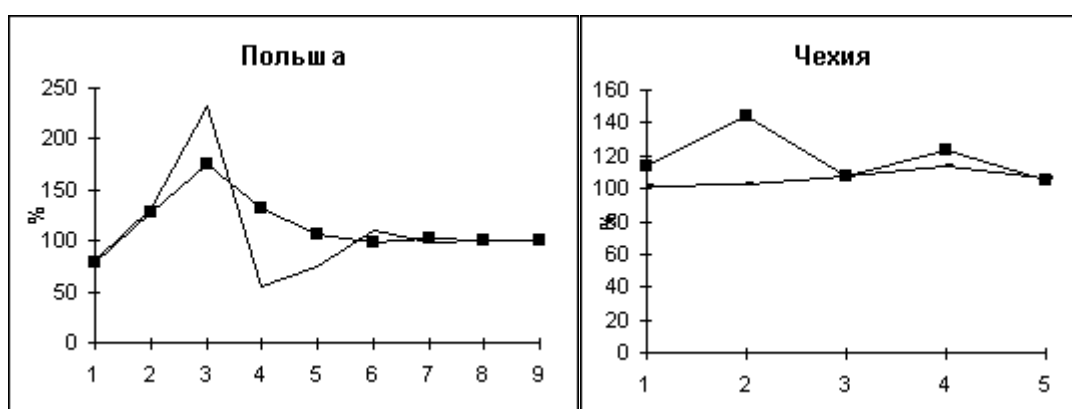
Ситуация с паритетом цен в России не является исключением: подобная картина складывалась во всех транзитных экономиках. На показано соотношение динамики годовых цен на сельскохозяйственную продукцию и на средства производства для сельского хозяйства в Польше и Чехии. Как и в России, в этих странах первоначальный резкий всплеск диспаритета затем сменяется более или менее параллельными трендами в росте цен на сельскохозяйственную продукцию и на средства производства для сельского хозяйства, и происходит это, видимо, в тот момент, когда относительные цены приближаются к мировому уровню.

Попытки государства компенсировать этот естественный процесс выравнивания относительных цен приводят только к тому, что фондопроизводящие отрасли, получив опять же ложный сигнал о завышенном спросе на свою продукцию, только повышают цены, но не начинают структурную перестройку производства. Предложение на рынке средств производства для сельского хозяйства достаточно неэластично, так как, во-первых, цены остаются существенно ниже мировых, и импортные ресурсы не могут конкурировать на внутреннем рынке, и, во-вторых, фондопроизводящие отрасли в высшей степени монополизированы, основные предприятия часто являются не только единственными производителями того или иного ресурса, но и обеспечивают до 50-60% рабочих мест в своих регионах. Наконец, в-третьих, продукция этих отраслей может аккумулироваться в запасах. До 1995 г. существовали относительно широкие возможности для экспорта минеральных удобрений, что также содействовало низкой эластичности предложения этого ресурса на внутреннем рынке. В таких условиях при сокращении спроса на материально-технические ресурсы со стороны сельского хозяйства

эти отрасли, в определенный период, могли компенсировать спад спроса ростом цен на свою продукцию. Однако в какой-то момент спросовые ограничения становятся непреодолимыми, дальнейший рост цен - невозможным, а время для структурной перестройки и соответствующего снижения себестоимости уже упущено. Цены на ресурсы перестают обгонять закупочные цены, и фондопроизводящие отрасли сталкиваются с необходимостью радикальных реформ.

Если в этот момент государство компенсирует сельскохозяйственным производителям рост цен на ресурсы, ситуация в межсекторных отношениях как бы возвращается в исходную точку - предприятия-монополисты по-прежнему начинают поднимать цены. В результате происходит рост диспаритета, как это имело место в начале 1994 г. (Рисунок 3), когда "ножницы цен", с конца 1992 г. начавшие было закрываться, вновь раскрылись.

**Рисунок 3. Среднегодовые индексы цен на средства производства для сельского хозяйства и на сельскохозяйственную продукцию в Польше и Чехии**



Примечание. Для Польши – 1987–1995 гг., для Чехии – 1990–1994 гг. Сплошная линия – годовые индексы цен на средства производства, приобретаемые сельским хозяйством, линия с квадратами – годовые индексы цен на сельскохозяйственную продукцию.

Источник: Данные ЕС.

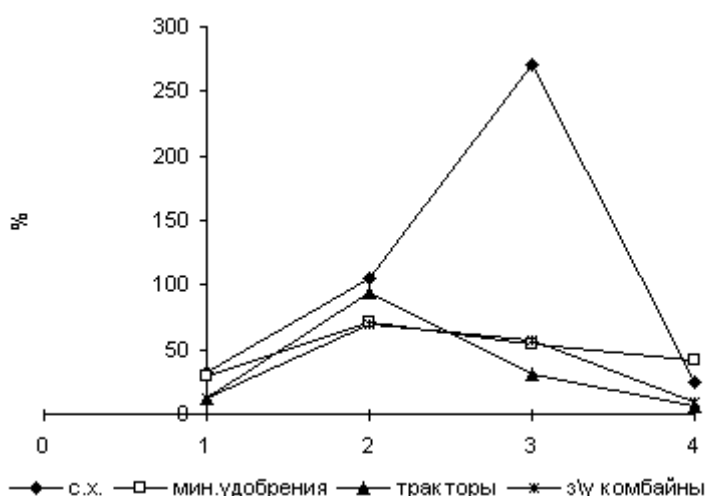
Отметим, что ситуация в отношениях между I сферой АПК и сельским хозяйством и между сельским хозяйством и III сферой АПК несимметрична. Если в случае животноводческих дотаций мы пришли выше к выводу о целесообразности переключения субсидий с уровня производителей на уровень конечных потребителей, то в аналогичной ситуации с фондопроизводящими отраслями данная схема не работает. Очевидно, это связано с уже отмеченной низкой эластичностью предложения фондопроизводящих отраслей, в отличие от относительной эластичности предложения в пищевой промышленности.

Поэтому возникает парадоксальная ситуация - чем больше государство компенсирует удорожание ресурсов для сельского хозяйства, тем быстрее нарастает диспаритет и тем дальше отодвигается "точка перелома". Подобная тактика была испробована Белоруссией в 1993 г., когда государство пыталось полностью компенсировать удорожание средств производства для села. Каждые две недели закупочные цены повышались в соответствии с удорожанием средств производства для села. В итоге диспаритет цен в период этой политики нарастал существенно более высокими темпами, чем в России, не говоря уже о катастрофическом росте бюджетного дефицита. В России удалось избежать полной компенсации удорожания, что, в конечном счете, привело к выравниванию ситуации с паритетом цен.



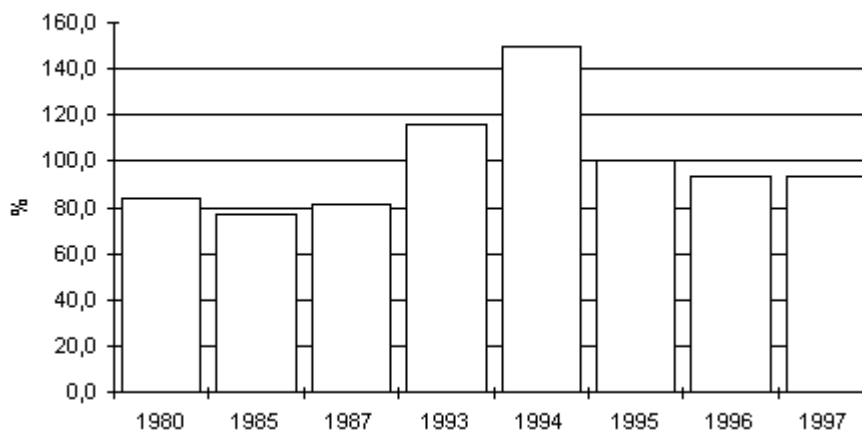
Советская политика дешевых ресурсов для сельского хозяйства вела к крайне расточительному их использованию. Известно, что до 40% приобретаемых селом минеральных удобрений терялось. Ежегодный объем производства тракторов в России почти полностью (а иногда и более 100% выпуска - за счет запасов) шел на пополнение выбытия их в хозяйствах. Расход топлива был колоссальным. Переход в режим реальных ценовых пропорций привел к более экономному использованию ресурсов: закупленные удобрения вносятся стопроцентно, техника используется только по назначению и существенно более рационально, спад аграрного производства существенно ниже, чем спад применения основных ресурсов сельскохозяйственного производства (Рисунок 6, 5 и 6).

**Рисунок 4. Прирост индекса цен на продукцию на 1% спада объемов производства в аграрном секторе, в производстве тракторов, зерноуборочных комбайнов и минеральных удобрений (эластичность цен от объемов производства)**



Источник: Рассчитано по данным Госкомстата РФ.

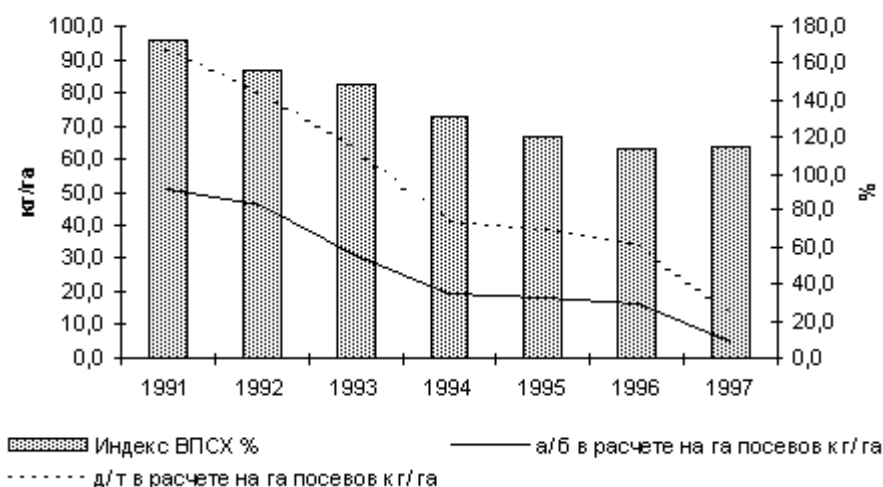
**Рисунок 5. Внесение минеральных удобрений в % от поставки сельскому хозяйству**



\* -1980-1987 гг. - СССР в целом.

Источник: Данные Госкомстата и Минсельхозпрода соответствующих лет.

**Рисунок 6. Динамика валовой продукции сельского хозяйства (нарастающим итогом к 1991 г.) и расхода автобензина и дизтоплива (в расчете на гектар посевной площади)**



Источник: Данные Госкомстата РФ и Минсельхозпрода РФ соответствующих лет.

Первоначально компенсации проводились в основном путем прямых выплат производителям. Но с 1994 г. введена практика, условно называемая лизингом. На самом деле эта система государственной поддержки АПК лишь по форме напоминает финансовый лизинг и является классической попыткой восстановления системы государственного снабжения села ресурсами.

Таким образом, государственная поддержка аграрного сектора путем компенсации удорожания средств производства также, как и в случае с животноводческими дотациями, не адекватна сложившейся ситуации, и в значительной мере усугубляет финансовый кризис в сельском хозяйстве. С нашей точки зрения, такая форма государственной поддержки в переходных условиях должна быть нацелена на стимулирование развития рыночных взаимоотношений между сельскохозяйственными производителями и фондопроизводящими отраслями. Сегодня многие проблемы могли бы быть решены через товарный кредит и лизинг, осуществляемый не государством, а непосредственно заинтересованными частными фирмами.

### **2.3 Кредитные программы в сельском хозяйстве**

Либерализация экономики страны проявилась также и в невиданном дотолке скачке процентной ставки по кредитам. Сельское хозяйство, привыкшее получать централизованные финансовые ресурсы из бюджета на каждую сезонную кампанию и почти бесплатно, было абсолютно не готово к переходу на коммерческую схему кредитования. Но вводимые схемы поддержания сельскохозяйственного кредита также не давали положительного результата.

Российский сельскохозяйственный производитель, независимо от организационно-хозяйственной формы, специализации и местоположения, с началом радикальных экономических реформ столкнулся с острой проблемой отсутствия адекватного кредита, прежде всего, сезонного. К этому моменту уже существовала более или менее развитая система коммерческих банков, но в силу своей специфической природы аграрный сектор

не мог воспользоваться ее услугами в сколько-нибудь широком масштабе. Федеральное правительство начало решать эту проблему, как и все проблемы аграрного сектора за исключением институциональной реформы, в режиме *ad hoc*, так как надвигалась посевная кампания, а сельское хозяйство совершенно не имело средств на ее проведение. Лежащим на поверхности и наиболее простым (но отнюдь не оптимальным) решением было введение субсидируемого кредита. Именно это решение и определило направления развития системы сельскохозяйственного кредита на все последующие годы.

Прежде всего, остановимся на наиболее весомой его составляющей - сезонном кредите. Краткосрочное, под текущее производство кредитование сельского хозяйства сегодня в разной пропорции обеспечивают государство, кооперативные и коммерческие структуры. Безусловно, преобладает государственный кредит.

Как уже отмечалось, изначально государство начало предоставлять сельскохозяйственным производителям так называемый льготный централизованный кредит. В 1992 г. сельскохозяйственным предприятиям, т.е. бывшим и все еще функционирующим в тот момент колхозам и совхозам, предоставлялся кредит за счет федеральных источников под 28% годовых, фермерам - под 8%. Эта ставка включала разрешенную для коммерческих банков, проводивших эти кредиты на места, 3-процентную маржу, т.е. 25% или, соответственно, 5% получало государство, а 3% - банк-кредитор. В 1993 г. размер ссудного процента был выровнен и для всех сельскохозяйственных производителей составил 28%.

Хотя такой кредит и размещался через уполномоченные банки (в основном через Агропромбанк, его региональные отделения, или бывшие региональные отделения, ставшие самостоятельными учреждениями), но реальное его распределение по заемщикам на местах осуществляли Управления сельского хозяйства. Не стоит доказывать неэффективность бюрократического способа распределения финансовых ресурсов - ее подтверждает весь опыт советской системы. Но практически все субъекты РФ сразу же связали централизованные кредиты с закупками продукции в федеральные и региональные фонды. За полученный кредит сельскохозяйственный производитель обязывался продать (по ценам, установленным государством) свою продукцию в эти фонды. А это значит, что единственный на тот момент источник кредита для сельскохозяйственных производителей сразу же стал рычагом сдерживания коммерциализации производства, его структурной перестройки и роста альтернативных каналов сбыта, т.е. тормозом на пути перехода к рыночным экономическим отношениям.

Централизованный кредит был построен таким образом, что уполномоченные банки получали свою маржу ежемесячно, а основной долг и проценты по нему уплачивались по окончании сельскохозяйственного года. В этих условиях банк, как и ранее, осуществлял по существу чисто кассовую операцию и не был заинтересован в возврате долгов. Выборочное обследование отделений Агропромбанка в нескольких регионах Европейской части страны показал также, что 3% маржи было недостаточно для покрытия банковских расходов по этим операциям. Таким образом, заинтересованность банков в участии в распределении кредита держалась на двух основаниях. Во-первых, это были преимущественно банки, ориентированные на сельскохозяйственных заемщиков и в большинстве случаев ограниченные в выборе клиентелы, а это значит, что получаемые ими централизованные кредиты были для них основным источником кредитных ресурсов. Во-вторых, получая государственные финансовые ресурсы для кредитования села, банки имели возможность краткосрочно использовать их на более прибыльных денежных рынках в своих коммерческих интересах, что первоначально плохо поддавалось контролю.

Централизованные кредиты выдавались под определенные цели, банкам вменялось следить за целевым использованием средств. Очевидно, что в описанных выше обстоятельствах это условие не выполнялось. Более того, с быстротой, свидетельствующей о недооцененном адаптивном потенциале отечественных сельскохозяйственных предпринимателей, аграрии научились перепродавать государственные льготные кредиты в другие сектора экономики. Учетная ставка ЦБ в этот период колебалась от 180% до 230%, и перепродажа полученного под 28% от государства кредита под коммерческий процент являлась высокодоходной операцией, особенно по сравнению с собственно сельскохозяйственным производством.

По-видимому, не следует останавливаться на проблемах коррупции и криминогенной ситуации в кредитной сфере АПК, вызванной именно формой централизованного субсидируемого кредита. Отметим лишь, что двухлетний опыт со всей очевидностью показал неэффективность льготных кредитов для аграрного сектора прежде всего.

В конце 1993 г. все виды льготного кредита были отменены. Но при этом нужно понимать, что выше описанный кредит был льготным не только по процентам, но и по срокам погашения. Он выдавался почти на год, в то время как средние сроки краткосрочных займов по стране составляли около 2 месяцев. Отменено же было только субсидирование процентной ставки. Иначе говоря, централизованный кредит сохранялся и в 1994 г., но он уже выдавался под процент, равный текущей учетной ставке ЦБ.

В 1994 г. претерпела некоторые изменения и схема кредитования. Хотя основные функции распределения выделенных средств по-прежнему осуществляли чиновники, но уполномоченным банкам было предоставлено право отказывать в кредите неплатежеспособным, по их мнению, хозяйствам. Кроме того, банки начали предоставлять сезонный кредит под залог (в основном скот и сельскохозяйственную технику). Нетрудно убедиться, что за некоторыми исключениями основные пороки централизованного кредита сохранились и при новом порядке.

1994 г. был наиболее тяжелым в финансовом отношении для сельского хозяйства России. Уже летом стало очевидно, что сельскохозяйственные производители не смогут рассчитаться за полученные ссуды. Существовало несколько путей выхода их кризиса.

Следует отметить, что к этому моменту реорганизация колхозов и совхозов была практически завершена. Несмотря на распространенное мнение о ее формальном характере, предприятия получили хозяйственную самостоятельность и постепенно начали осознавать ответственность за принимаемые хозяйственные решения. "Плохие" долги аграрного сектора можно было использовать для закрепления результатов институциональной реформы, для дальнейшего укоренения в хозяйственном поведении руководителей хозяйств норм финансовой дисциплины и ответственности. Для этого достаточно было обусловить реструктуризацию или даже списание долга каждого конкретного хозяйства - во-первых, объявлением его банкротом (мера скорее психологического характера), во-вторых, вполне конкретными обязательствами по его более глубокой реорганизации, ликвидации или назначением государственного управляющего. Списание и пролонгирование задолженности, безусловно, вообще было нежелательным шагом, но раз уж его нельзя было избежать, его следовало использовать с максимальной пользой аграрного сектора, т.е. для роста его эффективности.

В действительности же произошел возврат к практике огульного массового списания долгов. В конце 1994 г. и в начале 1995 г. были приняты решения, в общей сложности пролонгировавшие задолженность сельскохозяйственных производителей по

централизованным долгам 1992-1994 гг. на сумму, превышающую 20 трлн. руб. (основной долг и проценты по нему). Для сравнения, весь федеральный аграрный бюджет в 1995 г. составил 12 трлн. руб. Эти 20 трлн. руб. были отнесены на государственный долг. Долги были рассрочены до 2005 г. с ежегодным погашением 10%. Так как задолженность "повисла" на балансах банков, им были выданы векселя.

Частичное пролонгирование задолженности имело место и ранее. Но это были незначительные отсрочки - на 1-2 месяца. Реструктуризация долгов в первой половине 1995 г. знаменовала собой возврат к порочной практике советского периода, причем в ее худшем варианте. Если в прошлом такие списания всегда были ожидаемыми и заранее принимались в расчет, то в наши дни они больше всего ударили по наиболее крепким хозяйствам, которые были готовы погасить взятые кредиты. С самого начала было ясно, что реструктуризация долга и отсрочка его погашения на 10 лет является эвфемизмом для его фактического списания.

Помимо федерального кредитования, в субъектах Федерации осуществлялись собственные программы субсидирования кредитов за счет местных бюджетов или за счет средств фонда поддержки важнейших отраслей экономики. Так, например, в Ростове в 1994 г. за счет областных источников казачьим обществам (преимущественно занимающимся сельскохозяйственным производством) выдавался льготный кредит под 28%. В 1994 г. из средств областного бюджета Ростовскому крестьянскому банку и фермерской страховой компании на возвратной основе (безпроцентно) были выданы 3 млрд. руб. В 1995 г. фермерским хозяйствам из областного бюджета было предоставлено 3 млрд. руб. для льготных кредитов (на срок до 2-х лет под 1/3 учетной ставки ЦБ). В Орле летом 1994 г. для уборочных работ фермерских хозяйств и создания ими сбытовых кооперативов из областного бюджета выделялись средства для льготного кредитования, а также было принято решение о выделении льготного кредита заготовительным организациям и Облпотребсоюзу (под 20%), также за счет местных источников.

В первые годы реформ в силу инерции мышления руководителей в области кредитной политики предпринимались попытки администрирования. При этом процентная ставка для села не субсидировалась из бюджета, но банкам, которые к тому времени уже стали коммерческими, навязывались определенные решения. Так, в 1992 г. Орловскому отделению ЦБ России областной администрацией было дано поручение изыскать возможность для предоставления льготного кредита в размере 410 млн. руб. птицеводческим хозяйствам для закупки зернофуража. В 1993 г. коммерческим банкам было рекомендовано выдавать предприятиям торговли льготные кредиты за свой счет, а также ограничить выдачу кредитов организациям, осуществляющим завоз продовольствия и сельскохозяйственного сырья, "в достаточной мере производимых на территории области". В Пскове в 1993 г. коммерческим банкам "рекомендовалось" кредитовать хозяйства, "близкие к банкротству", под залог их продукции и под гарантии областной администрации. Однако анализ законодательства ряда субъектов Российской Федерации показывает, что такая практика постепенно отходит в прошлое.

Другой формой централизованного сезонного кредита для аграрного сектора стал так называемый товарный кредит. Весной 1995 г. бюджетная ситуация в стране не позволяла выделить сельскохозяйственным производителям государственные кредиты для посевных работ, а собственных средств после кризисного 1994 г. у села не было. От безысходности была разработана схема товарного кредитования сельского хозяйства. Нефтяным компаниям было предложено поставить сельскохозяйственным производителям горюче-смазочные материалы в порядке погашения их задолженности перед федеральным бюджетом. Сельское хозяйство получало, таким образом, основной лимитирующий

ресурс для посевной и обязывалось погасить долг перед бюджетом в конце сезона. Таким образом, получался своеобразный беспроцентный кредит аграрному сектору за счет доходной части федерального бюджета (то есть за счет отсрочки поступлений платежей в доходную часть бюджета).

Как и в случае с централизованными кредитами предыдущих сезонов, региональное чиновничество тут же связало получение этого нового кредита хозяйствами с поставками в государственные фонды. По сложившимся стереотипам управления поставки горюче-смазочных материалов были разверстаны по областям и районам, а затем по хозяйствам под договоры контрактации. Нефтяные компании были закреплены за конкретными регионами. Все это не могло не привести к отрицательным, прежде всего для самого сельского хозяйства, последствиям. Поставки продукции в государственные фонды осуществлялись по фиксированным (как бы они не назывались - согласованным, минимальным, гарантированным, предельным и т.п.) ценам. Значит, одна сторона обменной пропорции "продукция-ГСМ" была установлена не самим фактическим заемщиком. Но закрепление нефтяных компаний за регионами сделало их монополистами и позволило вздуть цены на горючее (на 20-30% выше средних рыночных). Иначе говоря, другая сторона обменной пропорции оказалась существенно завышенной.

Таким образом, получая ГСМ по государственному товарному кредиту, сельскохозяйственный производитель фактически платил определенный процент, выражавшийся в разнице между зафиксированными в контрактах на этот кредит относительных ценах "сельхозпродукция/ГСМ" и реальными рыночными соотношениями на те же продукты. Долги по товарному кредиту, так же, как и по централизованным кредитам 1992-1994 гг., не погашались в срок, и задолженность также была реструктурирована.

Товарный кредит в том виде, в котором он существовал, представлял собой неявную, т.е. не отраженную в расходной части бюджета, форму субсидирования аграрного сектора. За 1995-1996 гг. общий объем расходов на АПК, предусмотренных в бюджете, был почти равен объему субсидий из доходной части, т.е. товарному кредиту. В таких скрытых формах субсидирования таится опасность неконтролируемого роста расходов.

В 1997 г. схема государственного сезонного кредитования сельского хозяйства снова была изменена - государственный товарный кредит, как основная форма кредитования, был отменен.

В конце 1996 г. Агропромбанк фактически оказался банкротом. Доля государства в уставном капитале этого акционерного банка на момент банкротства составляла всего 1,5%. Банку позволили осуществить дополнительную эмиссию акций в объеме 51% его капитала, и этот контрольный пакет был продан на открытом конкурсе, победителем которого стал один из крупнейших коммерческих банков России - Столичный банк сбережений (СБС). Образовавшийся холдинг получил название СБС-Агро.

В то же время было принято решение о создании Фонда льготного кредитования АПК. Средства этого фонда должны были предоставляться предприятиям АПК под 1/4 текущей ставки рефинансирования Центрального Банка России, а банки-кредиторы имели право взимать дополнительно 4% маржи.

Источниками средств этого фонда стали бюджетные средства, а также возврат долгов по товарному кредиту 1995-1996 гг. (свыше 9 трлн. руб.). Так как сельскохозяйственные производители не были способны вернуть эти долги в начале года, а льготный кредит в

первую очередь требуется на проведение посевных работ, то была разработана особая схема льготного кредитования. Согласно этой схеме субъекты Российской Федерации, желающие получить льготный кредит для АПК, могли оформить задолженность расположенных на их территории сельскохозяйственных производителей в виде сельскохозяйственных векселей, котирующихся на фондовых рынках. Поступления от продажи этих векселей направлялись в Фонд льготного кредитования.

Основным распределителем кредитов из Фонда льготного кредитования был назначен СБС-Агро, а также, в незначительной части - Альфа-банк, еще один крупнейший банк России.

Учитывая, что процентная ставка была льготной, а лимиты кредитования распределялись по регионам Минсельхозпродом РФ, такую схему сезонного кредитования нельзя считать в полной мере рыночной. Тем не менее она позволяла банку определять платежеспособность и надежность заемщика и принимать решение о предоставлении займа без вмешательства чиновника. Установленные территориальные лимиты не были жесткими, а в ряде регионов они даже не были использованы полностью, так как банк не мог найти достаточного количества кредитоспособных заемщиков. С другой стороны, в ряде регионов кредиты выдавались сверх установленных лимитов. СБС-Агро и Альфа-банк – достаточно мощные коммерческие банки - не были подвержены воздействию чиновников в такой степени, как, как Агропромбанк до его присоединения к СБС. В результате возвратность долгов в АПК резко выросла - практически до 100%.

Для функционирования Фонда льготного кредитования АПК в 1998 г. был проведен конкурс между банками на право участвовать в программе. По итогам конкурса было отобрано 12 банков, включая СБС-Агро и Альфа-банк.

Кооперативный кредит в рыночных экономиках является одной из основных форм сельскохозяйственного кредита. К сожалению, приходится констатировать, что в России пока, как выражались теоретики российской кооперации начала века, больше кооперативной теории, чем кооперативной практики. Существует множество разнообразных проектов по созданию сельскохозяйственной кредитной кооперации в разных регионах, в разнообразных формах, однако кооперация пока не стала массовым явлением и хозяйственной потребностью самих производителей. Сегодня можно говорить только о частичном использовании отдельных кооперативных принципов для решения отдельных кредитных задач в аграрной экономике.

Одним из первых таких начинаний был опыт АККОР (Ассоциации крестьянских хозяйств и кооперативов России) по предоставлению коллективной гарантии по банковским кредитам. В 1991-1992 гг. АККОР получил от правительства бюджетные средства на поддержание фермерских хозяйств. Часть этих средств была положена на депозиты и использовалась в качестве гарантии для финансовых институтов, кредитующих частных фермеров. В дальнейшем это направление деятельности АККОР вполне могло стать прообразом системы фермерской кредитной кооперации, причем сразу с широко разветвленной региональной сетью.

К сожалению, АККОР пошел иным путем. Начиная с 1991 г., он начал создавать собственную региональную сеть квази-кооперативных банков для обслуживания фермерства. Невыгодность сельскохозяйственного кредита в сложившихся условиях не могла быть преодолена кооперативными принципами организуемых банков. Очень скоро эти банки либо покинули сферу сельскохозяйственного кредита, либо оказались финансово несостоятельными и лишились банковских лицензий.

На наш взгляд, попытки создать новую, построенную на кооперативных началах систему сельскохозяйственного кредита в России в сложившихся обстоятельствах вряд ли могут быть успешны. Тем не менее, это не означает, что кредитная кооперация в том или ином виде не будет возникать в сельской местности. Почти не вызывает сомнения, что эти кооперативные начинания будут достаточно примитивны на первых стадиях: будут создаваться скорее кредитные союзы, общества совместного заимствования и т.п., чем кооперативные банки. Такие кооперативы могли бы привлечь в производственную сферу в сельской местности (не обязательно в сельскохозяйственное производство), с одной стороны, сбережения сельского населения, с другой стороны, кредитные ресурсы банков. В первом случае взаимное кредитование друг друга людей, живущих в тесном соседстве и хорошо друг друга знающих, могло бы стать финансовой основой для создания дополнительных рабочих мест в деревне. Во втором - принцип коллективной ответственности по долгам и аккумулярование в руках юридического лица - кооператива - более крупных, и, тем самым, более привлекательных для финансовых структур залоговых ресурсов, например, недвижимости, сделало бы аграрный сектор более кредитоспособным для банков.

Прямые сезонные кредиты коммерческих банков в сельское хозяйство пока не носят массового характера. Тем не менее в ряде регионов интенсивного аграрного производства такое кредитование развивается. В 1997 г. этот процесс стал особенно заметным.

Наиболее распространенной и стремительно развивающейся формой краткосрочных кредитов сельскому хозяйству на коммерческой основе является сегодня все же не банковский кредит, а кредит в рамках вертикальной интеграции в АПК.

Одной из наиболее заметных разновидностей такого кредита стал товарный кредит коммерческих фирм. Многие компании, заинтересованные в гарантированном поступлении сельскохозяйственного сырья после уборки урожая, поставляли производителям ресурсы в виде аванса, под контракт на будущие поставки. В отличие от государственного товарного кредита, коммерческие сделки такого типа в большей степени отвечали потребностям села. Во-первых, в рамках такого кредита сельскохозяйственным производителям предоставлялись не только ГСМ, но и другие товары в зависимости от конкретных потребностей сельскохозяйственных производителей. Во-вторых, такие кредиты по вполне очевидной причине направлялись наиболее надежным производителям, а не по бюрократическим параметрам, часто определяемым принципом равномерности распределения. Наконец, в-третьих, в ряде случаев реальный процент по таким кредитам оказывался ниже, чем 120-130% по государственным кредитам.

Компании, предоставляющие такой товарный кредит, весьма разнообразны в институциональном плане. Прежде всего, это перерабатывающие предприятия, работающие непосредственно на сельскохозяйственном сырье - например, сахарные заводы. Далее, это финансовые группы, имеющие в своей структуре специализированные подразделения по переработке и торговле продовольствием - например, Менатеп, Альфа-Капитал, ОНЕКСИМ-Банк, Инкомбанк и др. Определенную заинтересованность в предоставлении товарного кредита селу проявляют и компании I сферы АПК, поставляющие сезонные средства производства - ГСМ, удобрения и т.п. На зерновых биржах крупными продавцами зерна выступают многие нефтяные компании, аккумулирующие зерновые ресурсы по форвардным контрактам.

Помимо предоставления краткосрочного кредита в виде определенных материальных ресурсов, вполне возможно денежное кредитование указанными хозяйствующими



субъектами своих аграрных партнеров. Частично, эти кампании имеют собственные финансовые ресурсы, частично могут использовать банковский кредит, так как для них займы коммерческих банков, несомненно, более доступны, чем для сельскохозяйственных производителей

Влияние коммерческого товарного кредита на сельскохозяйственное производство не всегда носит положительный характер. Распространение схем реализации сельскохозяйственной продукции в обмен на средства производства делает аграрный рынок менее прозрачным. В результате даже при отсутствии административных или монопольных ограничений на вхождение в рынок цены на продукцию устанавливаются на уровне ниже мировых. Наиболее заметно это явление на достаточно либерализованном зерновом рынке, на котором практически нет запретов на ввоз и вывоз, ценовых ограничений, квот или государственных интервенций. Даже в тех регионах, где периодически вводятся временные запреты на вывоз зерна, эта мера направлена скорее против отдельных категорий продавцов, чем против вывоза в целом, так как объемы фактических продаж за пределами таких регионов не сокращаются. С другой стороны, именно на рынке зерна растет число коммерческих сделок в форме товарного кредита: основными продавцами зерна, например, на Санкт-Петербургской товарной бирже, выступают нефтяные компании. И тем не менее, несмотря на весьма свободный рынок, цены на зерно устанавливаются на уровне ниже мировых (*reference price*), что безусловно является следствием товарных кредитов и других форм бартерных сделок.

Если товарный кредит является контрактной формой предоставления займов, когда обе стороны согласны с условиями такого заимствования, то нарастающая кредиторская задолженность села поставщикам является спонтанной, принудительной для кредитора формой займов.

#### ***2.4 Внешнеторговое регулирование***

Радикальная экономическая реформа существенным образом изменила ситуацию и во внешнеторговом регулировании агропродовольственного комплекса. Новая институциональная структура АПК, отмена системы обязательных госпоставок, ценовая и торговая либерализация привели к тому, что экспорт и импорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия стал оказывать значительное воздействие на отечественного производителя и потребителя. Если в советской экономике с ее перманентным продовольственным дефицитом сформировалась устойчивая политика поддержания импорта (в значительной мере субсидируемого) и ограничение экспорта, то после начала реформ эта парадигма, хотя и не сразу, сменилась классической концепцией аграрного протекционизма, когда отечественный рынок защищается от ввоза импортного продовольствия и сырья.

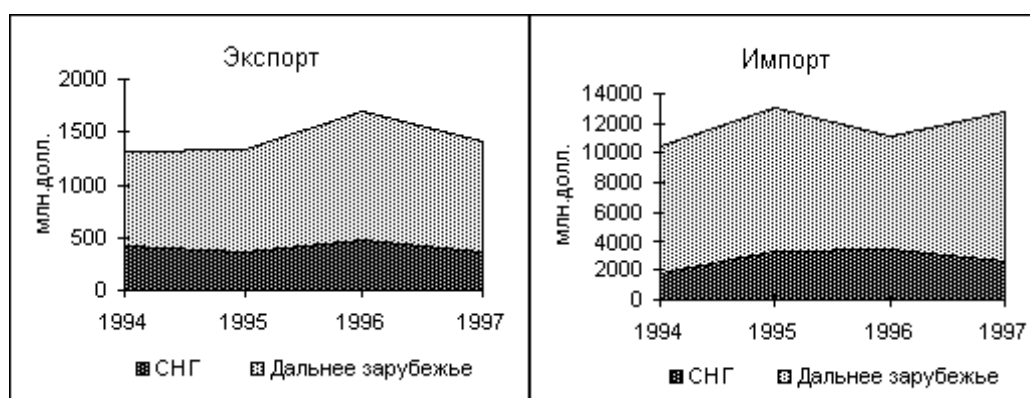
В 1992 г. еще сохранялся централизованный импорт продовольствия и средств производства для села. Правительство продолжало регулировать цены на ввозимые товары (на 36 продовольственных и сельскохозяйственных товаров, семена, агрохимикаты и т.д.). При этом ввозимые по централизованным контрактам химикаты и семена поставлялись сельскохозяйственным производителям по цене, составляющей 0,2-0,8% от их фактической цены. По нашим оценкам, импортные субсидии в этот период превышали явные (отраженные в явном виде в статье бюджетных расходов на АПК) трансферты сельскому хозяйству из федерального бюджета примерно в 3 раза.

Важность протекционизма, защиты от ввоза стала очевидной отечественным сельскохозяйственным производителям только к концу 1993 г. Аграрное лобби повело

борьбу за введение импортных тарифов на базовые сельскохозяйственные продукты, которые впервые были установлены с лета 1994 г. С этого момента вопрос так называемой продовольственной безопасности стал одним из наиболее болезненных при обсуждении аграрной политики страны.

Насколько же вырос продовольственный импорт за последние годы? Расчеты показывают, что доля импорта в душевом потреблении выросла, во-первых, не намного, во-вторых, этот рост доли импорта в основном определяется не столько увеличением собственно импорта, сколько спадом отечественного производства. В-третьих, рост импорта по отдельным продовольственным группам свидетельствует об улучшении качества питания россиян. В частности, некогда экзотические бананы и ананасы и совершенно неизвестные российскому потребителю киви сегодня продаются в самых отдаленных углах страны. Рост импорта мяса на фоне фактически полного прекращения ввоза фуражного зерна означает только рационализацию внешней торговли. При коэффициентах конвертации кормов в 2-3 раза более низких в России по сравнению со странами, откуда страна импортирует мясо и мясопродукты, ввоз фуража, безусловно, неэффективен: ввозя фуражное зерно, мы получаем из него в 2-3 раза меньше животноводческой продукции, чем в стране-экспортере. Таким образом, либерализация внешней торговли привела к рациональному замещению фуражного ввоза мясным. Существовавший в течение 2-3 лет "перегиб" с вывозом подсолнечника и ввозом растительного масла (закономерное в условиях переходной экономики искажение равновесных пропорций) после введения валютного коридора постепенно преодолевается.

**Рисунок 7. Динамика агропродовольственного экспорта и импорта России в 1994-1997 гг.\***



\*-. Без учета данных о торговле России с Белоруссией.

Источник: Таможенная статистика внешней торговли РФ.

Для России всегда было характерно отрицательное сальдо торгового баланса в агропродовольственном секторе. В 1997 г. этот показатель вырос еще больше, что связано не только с ростом импорта, но и сокращением экспортных поставок в другие страны.

Импортные тарифы на агропродовольственную продукцию с июля 1994 г. пересматривались несколько раз, но остаются в пределах 30%.

Другая особенность импортного регулирования - значительное количество льгот по беспошлинному ввозу. Такие льготы предоставлялись отдельным импортерам - российским резидентам, отдельным странам, в том числе СНГ.

Экспортное регулирование в АПК развито слабо. В 1995 г., в период неурожая, была сделана слабая попытка ограничить вывоз продовольственного зерна путем введения экспортных тарифов. Но одновременно с этим решением был заключен таможенный союз с Белоруссией, через которую в 1995 г. было вывезено значительное количество зерна. Для реальной поддержки собственных сельскохозяйственных производителей нужны меры не по ограничению вывоза, а по его расширению. Уже сегодня страна вывозит зерно подсолнечника, фуражное зерно, казеин. Достаточно высокий потенциал экспорта картофеля Волго-Каспийским путем. Государственные вложения в развитие экспортной инфраструктуры, поддержание экспортеров означало бы более действенную поддержку отечественного агропродовольственного сектора, чем все неуклюжие попытки ограничения импорта. При этом поддержка экспорта осуществляется хотя и за счет налогоплательщиков (за счет бюджета), но не за счет потребителей.

**Таблица 11. Импортные пошлины на основную с/х продукцию и продукты питания в России (в % от таможенной стоимости либо в ЭКЮ)**

	с 15.03.94 г.	с 1.07.95 г.	с 15.05.96 г.	с 1.01.97 г.	с 1.02.98	с 27.10.98
Говядина, свежая или охлажденная	8	15	15	15	15, но не менее 0,2 ЭКЮ за 1 кг	10, но не менее 0.13 ЭКЮ за 1 кг
Говядина, мороженая	8	15	15, но не менее 0,15 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,15 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,15 ЭКЮ за 1 кг	10, но не менее 0.1 ЭКЮ за 1 кг
Мясо птицы (куриное)	20	25	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	30, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	10, но не менее 0.13 ЭКЮ за 1 кг
Молоко и мол.продукты, кроме того	10-15	10-15	10-15	15	15	10, но не менее 0.13 ЭКЮ за 1 кг
йогурт	10	10	10	10	10, но не менее 0,12 ЭКЮ за 1 кг	5
сыры и творог	15	15	15	15	15, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0.22 ЭКЮ за 1 кг
Сливочное масло	15	20	20, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	20, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	20, но не менее 0,3 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0.03 ЭКЮ за 1 кг

Зерно	1	1	5	5	5	1
Масличные, из них	беспшл.	5	5	5	5	
семена подсолнечника	1	10	10	10	10	
Подсолнечное масло	беспшл.	15	15, но не менее 0,09 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,09 ЭКЮ за 1 кг	15, но не менее 0,09 ЭКЮ за 1 кг	
Картофель	25	25	25	25	25	
Фрукты, из них	1-10	5-10	5-10	5-10	5-10	
бананы	1	5	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	
апельсины, грейпфруты	1	10	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,02 ЭКЮ за 1 кг	
мандарины	1	5	5, но не менее 0,03 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,03 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,03 ЭКЮ за 1 кг	
лимоны	1	5	5, но не менее 0,035 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,035 ЭКЮ за 1 кг	5, но не менее 0,035 ЭКЮ за 1 кг	
виноград	1	10	10	10	10	
яблоки	0,2 ЭКЮ за 1 кг	0,2 ЭКЮ за 1 кг	0,2 ЭКЮ за 1 кг	0,1-0,2 ЭКЮ за 1 кг*	0,1-0,2 ЭКЮ за 1 кг*	
Соки	5	10	15, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 л	15, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 л	15, но не менее 0,07 ЭКЮ за 1 л	
Сахар:						
сахар-сырец тростниковый, свекловичный	1	1	1	1	1	

сахар белый	20	25	25, но не менее0,07 ЭКЮ за 1 кг	25, но не менее0,07 ЭКЮ за 1 кг	25, но не менее0,07 ЭКЮ за 1 кг	
-------------	----	----	--	--	--	--

\*-. В зависимости от сезона года.

Источник: Соответствующие нормативные акты.

**Таблица 12. Экспортные пошлины на некоторые виды сельхозпродукции и продовольствия, %**

	с 1.07.92	с 1.11.93	с 25.07.94	с 1.09.95	с 1.04.96
Мясо и мясопродукты	20	0	0	0	0
Молоко и молочные продукты	20	0	0	0	0
Зерно, в том числе	20	10-25	10-25	7-17	0
пшеница твердая	20	25	25	17	0
пшеница прочая	20	10	10	7	0
кукуруза	20	15	15	10	0
Масличные	20	10-15	10-15	7-10	0
Мука и изделия из масличных	20	10	10	7	0
Сахарная свекла	20	15	15	10	0
Растительное масло	20	0	0	0	0
Сливочное масло	20	0	0	0	0
Сахар белый	20	60 ЭКЮ	0	0	0

Источник: Соответствующие нормативные акты.

Рассмотренные выше примеры формирования аграрной политики в переходных экономиках показывают большое значение политической инерции в выборе применяемых мер: аграрная бюрократия в значительной мере, особенно в первые моменты после начала реформ, находится под воздействием предыдущей экономической парадигмы.

Таким образом, развитие аграрного протекционизма в России шло примерно тем же путем, что и в странах ЦВЕ. Первоначальная либерализация политики с продолжающимися инерционными, но неэффективными, попытками сохранения прежних методов сменилась нарастанием протекционизма как внутреннего, так и внешнего.

### **3. Принципы государственного протекционизма в АПК в переходной экономике**

#### ***3.1 Особенности переходных экономик и аграрный протекционизм***

Аграрный протекционизм в мире прошел несколько этапов своего развития. В середине прошлого века внешнеторгового протекционизма на аграрных рынках практически не было: Крымская война резко ограничила экспорт зерна из основного его поставщика на мировые рынки, а потенциальный зерновой экспортер США был втянут в гражданскую войну, которая препятствовала развитию железных дорог, необходимых для экспорта. Окончание этих войн вызвало к жизни так называемую первую волну протекционизма, когда большинство европейских стран стало вводить заградительные тарифы на ввоз зерна и других сельскохозяйственных продуктов. Вторая волна протекционизма, при этом как внешнего, так и внутреннего началась в годы великой депрессии. Новый курс президента Рузвельта в США положил начало государственному регулированию агропродовольственных рынков и политике поддержания доходов. После второй мировой войны острые продовольственные дефициты в странах Европейского континента стали причиной роста внутренней протекционистской политики и в Европе. За годы своего развития меры протекционизма претерпели сильную эволюцию: прежде всего сменились сами побудительные мотивы такой политики, отточены механизмы отдельных протекционистских мер, выявлены краткосрочные и долгосрочные их последствия, изучена политэкономия вопроса.

В переходных экономиках причинами аграрного протекционизма первоначально были несколько иные обстоятельства, а сама протекционистская политика формировалась в принципиально иных условиях.

Прежде всего, протекционизм в переходных экономиках индустриального типа наследовал огромный механизм государственной поддержки АПК в недрах централизованно планируемой экономики. Повсеместно эта поддержка была тяжким бременем национальных финансов, и одной из первоочередных задач реформ, в том числе и аграрных, в переходных экономиках было именно освобождение от этого бремени. Отсюда первоначально резкая либерализация аграрной политики практически во всех странах.

С другой стороны, либерализация экономики после длительного пребывания в рамках прежней экономической системы вела к резкому ухудшению положения сельского хозяйства и всего продовольственного сектора:

Падение реальных доходов населения и соответствующему сужению рынков агропродовольственной продукции;

Быстрое нарастание ценового диспаритета и падению доли сельского хозяйства в конечной цене на продовольствие, и соответственно, острое ухудшение финансового положения сектора;

Разрыв кооперационных связей в рамках СЭВ и еще больше усугубление проблемы рынка для национальных производителей;

Уход государства от распределения агропродовольственной продукции, а также отсутствие адекватной рыночной инфраструктуры, способной принять на себя функции,

которые ранее выполняло государство, вело к росту транзакционных издержек и дальнейшему ухудшению проблемы сбыта;

Обострение финансового положения сельского хозяйства в совокупности с отсутствием адекватной системы сельскохозяйственного кредита на фоне инфляционных процессов вело к острой декапитализации сектора и соответственному падению продуктивности.

Иными словами, макроэкономические реформы в пост-социалистических странах индустриального типа объективно вели к резкому ухудшению положения в аграрной экономике.

В дополнение к этому макроэкономические реформы везде сопровождалась массовой земельной реформой и реорганизацией сельскохозяйственных предприятий. Такая масштабная реформа также не могла не вести к временному ухудшению положения в секторе.

Агропродовольственный сектор практически во всех странах бывшего соцлагеря занимает существенную часть экономики и представлен заметной долей населения. Поэтому объективное ухудшение положения в аграрном секторе при давлении аграрных оппозиций не мог не привести к усилению протекционизма по истечении некоторого времени реформ.

Проблема заключается в том, что в ряде стран ЦВЕ усиление или, точнее, восстановление, протекционизма пришлось на период, когда основные задачи реформ уже были решены: достигнута макроэкономическая стабилизация, создана начальная рыночная инфраструктура, завершена реструктуризация сектора. В этих условиях протекционистские меры уже не тормозят дальнейшее проведение реформ. В других же странах медленное проведение реформ было сопряжено с введением протекционистских мер, которые, в свою очередь, начали тормозить ход реформ.

Вторая особенность усиления протекционизма в пост-социалистических странах связана с тем, что практически все меры поддержки агропродовольственного сектора черпаются из арсенала развитых стран - ЕС и США. В то же время особенности переходной экономики диктуют свои закономерности протекционизма: многие распространенные меры оказываются неэффективными или действуют в обратном направлении. Здесь также преимущество имеют страны с более быстрым темпом проведения реформ: к моменту усиления протекционистской политики многие черты переходности в них уже преодолены.

### ***3.2 Особенности России в переходных условиях и аграрный протекционизм***

Помимо общих для пост-социалистических стран особенностей переходной экономики Россию отличают и свои специфические черты, оказывающие влияние на формирование аграрного протекционизма.

Прежде всего, сказывается федеративное устройство страны и слабость федеральной власти. В результате аграрная политика очень сильно регионализована: более 2/3 расходов на АПК приходится на региональные бюджеты, распределение кредитных ресурсов также в основном осуществляется региональными властями. В результате аграрная политика, хотя и формируется под воздействием одних и тех же факторов, тем не менее в значительной мере различается от региона к региону.

Связана с этим и проблема межрегиональных торговых барьеров, которые разрывают единое рыночное пространство страны. Иначе говоря, помимо общенационального торгового протекционизма складывается и региональный протекционизм.

Другой особенностью России является, с одной стороны, высокие патерналистские ожидания населения и экономических агентов, с другой стороны, высокая склонность бюрократии к воспроизведению традиционных для нее распределительных методов. В результате многие программы, спланированные изначально в принципиально ином контексте, при своей практической реализации оказываются формой административного распределения тех или иных производственных ресурсов.

Медленный темп реформ в России привел к тому, что стадия усиления аграрного протекционизма пришлось на период отсутствия макроэкономической стабилизации и недореформированный сектор. Поэтому усиление протекционизма будет объективно тормозить дальнейшее развитие реформ.

### **3.3 Принципы государственного протекционизма АПК в переходной экономике**

#### 3.3.1 Меры поддержки цен и доходов

Прямые доплаты к цене.

Прямые доплаты к цене являются довольно распространенным механизмом поддержки фермерских цен в развитых странах. Ее смысл заключается в том, что государство устанавливает определенный уровень цен, и каждому производителю доплачивает разницу между реальной розничной ценой и этой установленной. Может устанавливаться не гарантированный уровень цен, а твердая ставка дотации на единицу продукции. В России это стало основной формой поддержки животноводческих продуктов с 1992 г.

Рассмотрим особенность проведения этой меры в переходной экономике. Пусть  $S_I$  - первичное предложение продукции животноводства,  $D_D$  - производный спрос на нее,  $S_D$  - производное предложение мясных продуктов, а  $D_I$  - первичный спрос на мясные продукты. На Рисунок 8 показан механизм установления цены при введении прямой дотации.  $P_e^f$  - равновесная цена на животноводческую продукцию до введения прямых дотаций,  $Q_e$  - равновесный объем производства. Введение прямых дотаций  $\Delta P$  снижает рыночную цену до  $P^*$ , объем предложения повышает до  $Q^*$ . Сельхозпроизводители получают повышенный доход на единицу продукции, а рыночная закупочная цена падает.

В развитой экономике переработчик, представляющий производное предложение, при снижении закупочной цены и расширении предложения сырья должен был бы снизить свои цены реализации для первичного покупателя. Последний в свою очередь расширил бы спрос в ответ на снижение цены. Тогда бы рост предложения до  $Q^*$  был бы адсорбирован рынком.

Переходная экономика отличается низкой эластичностью предложения перерабатывающей промышленности. В России эта эластичность определялась, прежде всего, низким уровнем развития, отсутствием доступа к инвестициям, инерционностью менеджмента. В результате равновесная цена на розничном рынке сохраняется на уровне  $P^r$ , в то время как закупочная цена падает. В результате конечным получателем дотации становятся сельхозпроизводители и



переработчики. Из рисунка видно, что низкая эластичность предложения на первичном рынке (а это также одна из характеристик переходной экономики) ведет к перераспределению дотации в пользу переработчика.

Введение в 1992 году дотации на животноводческую продукцию привело именно к этому результату - дотации в конечном итоге достались перерабатывающей промышленности, за что последняя была объявлена монпсонией со всеми вытекающими отсюда последствиями.

Необходимо также отметить, что дотация на продукцию реально выплачивалась с определенным временным лагом, что в условиях инфляции полностью ее девальвировало. В результате сельхозпроизводители теряли от падения рыночной закупочной цены, которая никоим образом не компенсировалась дотацией.

Таким образом, такая мера как прямые дотации в переходных экономиках, как правило, не достигает результата.

Минимальные гарантированные цены.

Минимальные гарантированные цены до недавнего времени являлись основным инструментом поддержания цен в развитых странах. Почти все пост-социалистические страны попробовали ввести их в своих условиях и везде - безрезультатно.

Суть механизма минимальных гарантированных цен показана на .

Установление минимальных гарантированных цен государством предполагает, что образующийся на рынке избыток продукции  $\Delta Q$  закупается государством. Тогда нарушенное равновесие восстанавливается: сельхозпроизводитель получает более высокую цену, основную часть которой оплачивает покупатель. Но в переходной экономике потребление продовольствия занимает очень высокую часть расходов населения. Это значит, что при росте цены на продукт смещается влево кривая спроса. Иными словами, государство вынуждено закупать более значительные объемы продукции в интервенционные запасы, а население еще больше снижает потребление таким образом поддерживаемого продукта. Именно поэтому практически ни в одной пост-социалистической стране минимальные гарантированные цены не устанавливались на эффективном уровне (см. выше).

Кроме того, администрирование программ минимальных гарантированных цен очень дорого и требует хорошо подготовленного и обученного аппарата, а также развитого прозрачного рынка. Особенностью переходной экономики является как раз отсутствие и того и другого. Не случайно, в 1998 году Правительство РФ пыталось ввести минимальные гарантированные цены на зерно, то есть одну из немногих реально и устойчиво рентабельных культур: рынок зерна наиболее развит и поэтому введение этой меры принципиально возможно.

### 3.3.2 Субсидирование расходов на ресурсы.

Все переходные экономики столкнулись с проблемой роста диспаритета цен на сельскохозяйственную продукцию и ресурсы для аграрного сектора. Первичной реакцией во многих странах стало введение субсидий на материально-технические ресурсы.

В частности, как уже отмечалось ранее, в России осуществляются дотации на минеральные удобрения, электроэнергию, топливо для некоторых типов производителей и другие ресурсы.

Мировой опыт показывает, что введение таких дотаций эффективно только при соблюдении следующих условий:

На рынке ресурса существует совершенная конкуренция;

Предложение ресурса достаточно эластично по цене;

Ресурс имеет специальный целевой характер применения.

При несоблюдении одного из этих условий ведет к тому, что дотация не достигает своей цели. Очевидно, что если на рынке субсидируемого ресурса существует монополия или предложение неэластично, то дотации в сельском хозяйстве на расходы на этот ресурс приведут только к росту цены на него, но не увеличению его применения в сельском хозяйстве. Если же ресурс носит многоцелевой характер применения, то сельхозпроизводители получают стимул к перепродаже этого ресурса на открытом рынке по равновесной цене.

Не трудно показать, что ресурсопроизводящие отрасли в пост-социалистических странах, особенно в России сверхмонополизированы, имеют весьма низкую эластичность предложения. В результате введение дотаций приводит только к их удорожанию для сельского хозяйства, а заметного расширения применения под воздействием дотаций не наблюдается. Так, не случайно, что рост применения минеральных удобрений в России возник в 1997 году, когда дотации на них были минимальными (то есть это было следствием реальной адаптации сектора к рынку, а не результатом компенсаций).

Электричество - ресурс многоцелевого использования. Поэтому перекрестное субсидирование этого ресурса для сельского хозяйства неизбежно ведет к перераспределению его в пользу несельскохозяйственной деятельности - в частности в сфере бытового использования сельскими жителями.

Аналогично неэффективны были бы схемы дотирования горюче-смазочных материалов для села. Но здесь в России применяются более сложные схемы товарного кредита.

### 3.3.3 Субсидирование кредита

Резкая потеря оборотных средств и отсутствие адекватного сельскохозяйственного кредита делает проблему финансирования аграрного сектора одной из основных проблем переходных экономик.

Практически все страны проводили политику субсидированного кредита для сельского хозяйства. Кредит - это ресурс многоцелевого использования, поэтому высказанное выше положение о субсидировании потребления ресурсов может быть распространено и на него. Иначе говоря, льготный кредит при отсутствии действенного контроля будет перепродаваться в другие сектора экономики. Так было в 1992-1993 годах в России с льготным централизованным кредитом.

Задержка с финансовой стабилизацией ведет к тому, что единственным источником сезонного кредита для сельского хозяйства остается национальный бюджет, так как капиталы не инвестируются в реальный сектор, а размещаются на финансовых рынках. Централизованные кредиты, как бы они не распределялись, по существу кредитами не являются и их возвратность крайне низка. Поэтому централизованные кредиты всегда сопряжены с реструктуризацией и списанием долгов сельскому хозяйству. Это, в свою очередь, ухудшает финансовую дисциплину в отрасли и подрывает принципиальные возможности формирования в отрасли нормальной системы кредита. Решением этой проблемы может быть только быстрая финансовая стабилизация в экономике в целом, которая позволяет перейти на следующий этап субсидирования кредита.

В отличие от централизованного кредита, схема гарантийных фондов предполагает, что сельхозпроизводители берут кредиты в системе коммерческих банков. Государством созданный гарантийный фонд только частично гарантирует эти займы и (или) частично компенсирует процентную ставку. Эта схема предполагает банковскую процедуру отбора заемщиков, в принципе исключает перепродажу кредитных ресурсов, усиливает стимулы к формированию адекватной кредитной системы в аграрном секторе. Тем не менее, льготный кредит в целом снижает потенциально возможную эффективность сектора, так как создает в нем менее напряженные бюджетные ограничения. Однако в этом случае льготный кредит действует так же, как и в странах с развитой экономикой.

Иначе говоря, распространенный в развитых странах механизм льготного кредита возможен только при определенной финансовой стабилизации. До этого момента в переходных экономиках государство вынуждено предоставлять сезонные кредиты за счет бюджета.

Другие инструменты сельскохозяйственного кредита, широко применяемые в развитых странах, также могут применяться в переходных экономиках при достижении определенного уровня.

Так, механизмы ипотечного кредитования могут развиваться при устойчивом рынке земли. В переходных экономиках аграрное производство устойчиво сокращалось несколько лет подряд. В этих условиях земля как ресурс сельскохозяйственного производства также устойчиво теряет свою ликвидность - практически ни в одной пост-социалистической стране, даже с традициями земельного оборота, земельный рынок не получил сколько-нибудь существенного развития (годовой оборот - менее 1% всех сельхозземель). Очевидно, что при этих условиях ипотечный кредит в сельском хозяйстве не может развиваться полноценно.

Ипотека призвана решать проблему залога при долгосрочных (инвестиционных) кредитах. Но в переходной экономике также остро стоит проблема и залога по краткосрочным кредитам. Декапитализация сектора, о которой говорилось выше, приводит к снижению стоимости имущества сельхозпроизводителей и уменьшению его залоговой ценности. Широко распространенные в развитых странах в качестве залоговых документов складские расписки, отгрузочные документы и т.п. в переходных экономиках также имеют очень ограниченные возможности применения: этому препятствует слабо разработанное и применяемое контрактное право, непрозрачность рынков, неразвитость банковских коммуникаций и т.д.

Таким образом, формирование нормального кредита в аграрном секторе возможно только с преодолением переходности всей экономики.

### 3.3.4 Внешнеторговое регулирование

Первоначальная либерализация экономики практически во всех пост-социалистических странах сопровождалась либерализацией внешней торговли. Незрелость внутренней рыночной инфраструктуры, специфические реакции потребителей, долгие годы отрезанных от мировых потребительских рынков, и главное- неконкурентоспособность развивавшихся в изоляции национальных агропродовольственных секторов, приводили к резкому увеличению импорта агропродовольственной продукции из развитых стран.

Через определенное время производители в агропродовольственном секторе начинают осознавать собственную зависимость от мировых рынков и лоббировать внешнеторговые протекционистские меры. Коллизия заключается в том, что для повышения хотя бы внутренней конкурентоспособности сектор нуждается в определенном периоде для осуществления структурной перестройки, завершения инвестиционных циклов и т.д. С другой стороны, вытеснение импортеров с уже занятых ими рынков всегда более сложная задача, чем недопущения на эти рынки. Поэтому, объективно, агропродовольственный сектор нуждается в определенном периоде "infant industry" защиты от импорта. Однако отсутствие объективных критериев длительности такого периода может привести к искусственному ограждению отрасли от конкуренции мирового рынка и снижению ее конкурентного потенциала.

Данная проблема не является исключительно проблемой агропродовольственного сектора. Однако в этом секторе инвестиционный цикл значительно ниже, чем во многих других секторах и, соответственно, короткий период протекционистской политики может дать эффект. В частности девальвация рубля в России во второй половине 1998 года уже привела к определенным импортозамещающим тенденциям в пищевой промышленности. Так же в Польше короткий период проводилась политика защиты молочного сектора.

Введение экспортных субсидий в большинстве стран с переходной экономикой ограничено финансовыми возможностями.

Внешнеторговый протекционизм находится под сильным влиянием процессов ВТО. Практически все страны с переходной экономикой подали заявки на вступление в ВТО (некоторые уже приняты). Это накладывает на них ограничения на введение внешнеторговых протекционистских мер. С другой стороны, неопределенность с определением базового периода для этих стран стимулирует их завязать торговые барьеры, чтобы потом легче принимать обязательства по их снижению.

### 3.3.5 Институциональные ловушки

Как было рассмотрено выше, переходные условия делают не все меры аграрного протекционизма возможными или эффективными в пост-социалистических странах. Однако это не всегда осознается политиками. В результате вводятся институты (системы мер, организации и т.д.), которые в последствие трудно элиминировать, но которые начинают воспроизводить явно неэффективные меры.

Таковыми "ловушками" в России можно признать Агентство по регулированию агропродовольственного рынка (Федеральная продовольственная корпорация), которое было создано для проведения интервенций на агропродовольственных рынках, в том числе и на основе минимальных гарантированных цен; Фонд льготного кредитования АПК, который по существу маскирует централизованные государственные кредиты сельскому хозяйству; Федеральный и региональные продовольственные фонды, Лизинговый фонд и некоторые другие институты АПК.

#### **4. Рекомендации по формированию аграрной политики России**

В силу специфики применения многих распространенных мер государственного протекционизма в аграрном секторе в условиях переходной экономики, этот протекционизм должен придерживаться определенных принципов, на наиболее существенных из которых мы остановимся ниже.

1. Государственная поддержка должна быть направлена на расширение сбыта агропродовольственной продукции, а не на поддержание объемов производства.

Сбыт агропродовольственной продукции будет расти прежде всего в ходе макроэкономической стабилизации и роста реальных доходов населения. Тем не менее, инвестиции в пищевую промышленность, ведущие к росту конкурентоспособности этого сектора на внутреннем рынке и его ассортиментному приспособлению, могут существенно увеличить сбыт и при сложившемся уровне потребительского спроса. Во-первых, внутренняя конкурентоспособность ведет к импортозамещению и соответствующему росту сбыта. Во-вторых, ассортиментные приспособления к потребностям различных доходных групп населения также позволяют увеличить сбыт.

Сбыт отечественной агропродовольственной продукции может быть увеличен за счет административных запретов на использование импортного продовольствия для государственных нужд и в государственных институтах (в армии, государственных больницах, на предприятиях с государственной собственностью т.д.).

Действенным способом расширения сбыта может стать и государственная сертификация агропродовольственной продукции, подтверждающая аутентичность продукции, или экологически чистый способ ее производства. Наряду с этим может проводиться государственная реклама лучших образцов пищевой промышленности и сельского хозяйства (Например, "Министерство сельского хозяйства РФ удостоверяет, что настоящее масло является аутентичным вологодским продуктом, произведенным по без применения химических средств"). Для этого необходимы специальные институты под эгидой Министерства сельского хозяйства и (или) соответствующих ассоциаций производителей. Такая сертификация может быть самокупаемой, так как является для производителей рекламой и может ими оплачиваться.

Другим направлением роста сбыта отечественной продукции должна стать поддержка экспорта. Прямые экспортные субсидии довольно дорогостоящи. Однако государственные экспортные субсидии, а также субсидии на развитие экспортной инфраструктуры могут оказать действенную поддержку отечественным производителям. В частности, такая поддержка необходима экспорту фуражного

зерна и масличных, а также есть потенциал экспорта картофеля Волго-Каспийским водным путем.

Для такой поддержки экспорта в Минсельхозпроме РФ должна быть сформирована сильная группа по изучению мировых рынков хотя бы указанных продуктов. Оперативная информация этой группы для экспортеров может также заметно расширить экспортные возможности страны

Рост пищевой и перерабатывающей промышленности, рост экспорта станет локомотивом для сельского хозяйства, а не наоборот. Упор в государственных инвестициях и поддержке должен быть сделан на III сфере АПК.

## 2. Государственные программы должны быть нацелены на создание новых рабочих мест в сельской местности

Падение объемов сельскохозяйственного производства не было сопряжено с массовым освобождением рабочих рук из сельскохозяйственного производства. В определенной мере здесь сказался эффект замещения дорогих покупных ресурсов дешевым трудом (и бесплатной землей), однако резкое относительное падение уровня оплаты труда в сельском хозяйстве говорит о явной избыточности рабочих рук в отрасли. Для повышения эффективности сектора необходим отток этого избытка. В то же время предложение труда в сельской местности крайне скудное: менеджеры крупных сельхозпредприятий вынуждены сохранять работников, так как их некуда уволить.

Пример восточных земель Германии показывает, что эффективное законодательство в этой сфере, а также финансирование специальных программ позволяет резко повысить производительность труда в аграрном производстве (численность занятых в сельском хозяйстве была сокращена в 4 раза).

Нужны облегченные процедуры регистрации мелкого бизнеса в сельской местности, программы мелкого кредита, а также обучения и пропаганды в этой сфере. Все это будет нацелено на уменьшение издержек в сельскохозяйственном производстве и, соответственно, повышению внутренней конкурентоспособности отечественных агропродовольственных товаров.

## 3. Государственная внешнеторговая политика должна ориентироваться на ограниченный протекционизм

Финансовый кризис создал благоприятные условия для восстановления позиций национальной пищевой промышленности. Девальвация рубля стала естественным препятствием на пути массированного ввоза конкурентного продовольствия в страну, а следовательно, переориентировала внутренний потребительский спрос на местных производителей. Эта ситуация сохранится скорее всего несколько лет, что является достаточно продолжительным периодом для структурных изменений в местной промышленности. В этой ситуации, государственная политика даже ограниченного внешнеторгового протекционизма могла бы оказаться эффективным инструментом поддержки национальных производителей.

Эта политика должна быть сориентирована: а) на блокирование ввоза конкурентного продовольствия с использованием демпинговых цен и массированного субсидирования в странах-экспортерах; во всяком, случае защитные меры должны быть направлены на

гашение демпинговых преимуществ; б) на создание льготного импортного режима для импорта продукции, не имеющей аналогов на внутреннем рынке, а также для импорта оборудования для национальной пищевой промышленности или компонентов для местного производства (например, кормовые добавки для отечественной комбикормовой промышленности) с) на создание благоприятных условий для привлечения иностранных инвестиций в национальный продовольственный комплекс.

Важным инструментом политики ограниченного протекционизма могло бы стать усиление контроля сертификацией импортного продовольствия и за качеством поступающего на рынок продовольствия, которое зачастую, являясь высоко конкурентным с точки зрения ценовых параметров, явно уступает национальным аналогам по качеству, срокам годности и пр.

Гибкое использование временных (сезонных, например) импортных ограничений (пошлины, сборы) может оказаться весьма эффективным. Есть уже примеры использования практики сезонного протекционизма на рынке сахара. Отраслевые ассоциации производителей (как показывает мировой опыт) могли бы оказать действенную помощь в проведении подобной политики.

## Список таблиц

**Таблица 1.** Характеристики некоторых пост-социалистических стран, 1995

**Таблица 2.** Душевое потребление некоторых основных продуктов питания в ряде стран социалистического лагеря и в развитых странах мира, 1985 г., кг на чел. в год.

**Таблица 3.** Ценовые соотношения в АПК некоторых стран ЦВЕ в годы реформ, 1986=100%

**Таблица 4.** Годовые индексы прироста (спада) валовой сельскохозяйственной продукции в некоторых пост-социалистических странах, %.

**Таблица 5.** ЭСПОР/ЭСПО в некоторых странах ЦВЕ и России, 1986-1997, %

**Таблица 6.** Программы кредитных субсидий и гарантий в странах ЦВЕ

**Таблица 7.** Значение баллов по каждой из задач аграрной реформы для ранжирования стран с переходной экономикой.

**Таблица 8.** Ранжирование стран ЦВЕ и СНГ по состоянию проведения аграрной реформы (середина 1997 г.)

**Таблица 9.** Минимальные гарантированные цены на основные виды сельскохозяйственной продукции в некоторых странах Восточной Европы, в % к фактическим средним ценам реализации

**Таблица 10.** Относительные сельскохозяйственные цены в России и США

**Таблица 11.** Импортные пошлины на основную с/х продукцию и продукты питания в России (в % от таможенной стоимости либо в ЭКЮ)

**Таблица 12.** Экспортные пошлины на некоторые виды сельхозпродукции и продовольствия, %

## Список рисунков

**Рисунок 1.** Движение гарантированных и реальных цен на пшеницу. тыс. руб. за 1 тонну

**Рисунок 2.** Годовые индексы цен на сельскохозяйственную продукцию, средства производства для сельского хозяйства и розничные цены на продовольственные товары.

**Рисунок 3.** Среднегодовые индексы цен на средства производства для сельского хозяйства и на сельскохозяйственную продукцию в Польше и Чехии.

**Рисунок 4.** Прирост индекса цен на продукцию на 1% спада объемов производства в аграрном секторе, в производстве тракторов, зерноуборочных комбайнов и минеральных удобрений (эластичность цен от объемов производства)

**Рисунок 5.** Внесение минеральных удобрений в % от поставки сельскому хозяйству.



**Рисунок 6.** Динамика валовой продукции сельского хозяйства (нарастающим итогом к 1991 г.) и расхода автобензина и дизтоплива (в расчете на гектар посевной площади)

**Рисунок 7.** Динамика агропродовольственного экспорта и импорта России в 1994-1997 гг.\*

**Рисунок 8.** Прямые дотации на сельскохозяйственную продукцию

**Рисунок 9.** Механизм минимальных гарантированных цен.