

2. ЭКСПОРТООРИЕНТИРОВАННАЯ МОДЕЛЬ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ

Терновский Д.С., д.э.н., в.н.с. Центра агропродовольственной политики ИПЭИ РАНХиГС

Урожай 2020 г. позволит поддержать экспортную ориентацию развития сельского хозяйства России. При этом приоритеты государственного регулирования рынков экспортных культур смещаются от поддержки производителей сельхозпродукции в сторону внутренних потребителей и переработки, что в перспективе может привести к снижению объемов сельхозпроизводства.

25 июня 2020 г. министр сельского хозяйства Российской Федерации Д. Патрушев, выступая на заседании Правительства РФ, заявил о смене парадигмы российского АПК с импортозамещающей модели на экспортоориентированную¹. Ожидаемый урожай 2020 г. позволит поддержать экспортный потенциал по основным культурам, формирующим треть российского аграрного экспорта – пшенице и подсолнечнику (рис. 1).

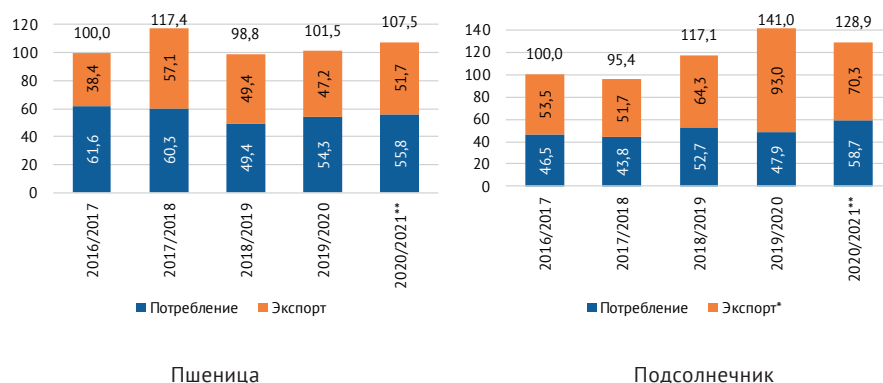
В текущем году производство перекрывает внутренние потребности в пшенице почти в 2 раза, подсолнечника – в 2,5 раза. Правда, прогноз урожая подсолнечника может быть скорректирован в меньшую сторону после уточнения ущерба от засухи на юге России.

В новый сельскохозяйственный сезон 2020/2021 гг. Россия входит со значительными изменениями среды регулирования рынков экспортоориентированной аграрной продукции. В ряду таких изменений – фактический отказ от использования закупочных и товарных интервенций на рынке зерна; расширение и институционализация субсидирования перевозок аграрной продукции; планируемое создание стабилизационного фонда зерна; планируемое увеличение экспортных пошлин или введение долгосрочного эмбарго на вывоз семян подсолнечника.

С момента принятия в 2006 г. Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» основным инструментом, обеспечивающим защиту производителей и потребителей зерновых при разнонаправленных колебаниях цен, должны были стать закупочные и товарные интервенции. Практика их проведения, внося определенный вклад в стабилизацию рыночных цен, тем не менее не обеспечивала гарантии сбыта зерна и поэтому не в полной

1 URL: <http://government.ru/news/39926/#patrushev>.

2. Экспортноориентированная модель сельского хозяйства: плюсы и минусы



* Включая пересчет экспорта растительного масла.

** Прогноз.

Рис. 1. Производство и экспорт пшеницы и подсолнечника в России в сельскохозяйственных сезонах 2016–2021 гг. (% , производство сезона 2016/2017 гг. = 100%)

Источник: расчеты автора по данным FAS USDA, Минсельхоза России.

мере могла поддерживать уровень доходов производителей – одну из установленных указанным законом целей регулирования.

Фактически инструмент закупочных интервенций на рынке зерна перестал использоваться с 2017 г., хотя формально он продолжал действовать, ежегодно утверждались минимальные и максимальные цены, а в 2019 г. был принят новый порядок их расчета. В настоящее время можно констатировать утрату инструментом интервенций своей регулирующей функции.

Во-первых, с точки зрения поддержки спроса, отсутствует желание использовать указанный инструмент. Определение объема закупок относится к компетенции Минсельхоза России, однако его руководство не считает интервенции действенным инструментом регулирования¹.

Во-вторых, с точки зрения поддержки предложения, отсутствуют ресурсы для его эффективного использования. Правительством РФ принимаются решения, с одной стороны, обеспечивающие снижение затрат на обслуживание интервенционного фонда, но с другой – фактически не позволяющие использовать при стабилизации верхней границы цен на зерно. Об этом говорит введение механизма компенсации агенту отрицательной разницы между ценой продажи и ценой закупки зерна² и практически полная реализация зерна интервенционного фонда на биржевых торгах³.

В-третьих, по сути, определен порядок замены инструмента. Со стороны спроса альтернативой интервенциям должны стать субсидии на перевозку зерна, порядок расчета объема которых вступил в действие с июня 2020 г.⁴, а со стороны предложения – стабилизационный фонд зерна, планы по созданию которого озвучены Правительством и руководством Минсельхоза России.

Инструмент субсидирования расходов на перевозку зерна между регионами с профицитом и дефицитом зернового баланса начал применяться с конца 2017 г. Бюджетные расходы на его функционирование неравномерно нарастали с 1 млрд руб. в 2017 г. до планируемых 2,6 млрд руб. в 2020–2022 гг.

1 URL: <https://rns.online/consumer-market/Minselhoz-nazval-interventsii-na-rinke-zerna-perezhitkom-proshlogo-2020-02-18/>.

2 Постановление Правительства РФ от 11.07.2020 №1030.

3 URL: <https://www.specagro.ru/analytics/202008/ezhemesyachnyy-obzor-rynka-zernovykh-za-avgust-2020-g>.

4 Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 01.06.2020 № 300.

Начало сезона 2020/2021 гг. в целом показало адекватность нового порядка определения объемов перевозок на основе региональных балансов производства и потребления зерна за предыдущие годы и значимость инструмента для региональных рынков (рис. 2). До 1 сентября 2020 г. была запланирована перевозка 1,8 млн тонн зерна при средней стоимости перевозки 855 тыс. руб./т. На конец августа лимит перевозок был использован на 73,2%.

Успешность использования субсидирования перевозок зерна относительно наращивания экспортного потенциала не устраняет вопросы о его потенциальной результативности в плане поддержки доходов производителей на фоне неблагоприятной для них рыночной конъюнктуры. Во-первых, действие субсидирования ограничивается регионами с устойчивым профицитом зерна, однако значительное снижение цен на зерно может произойти и в других регионах, где производителям также потребуются поддержка. Во-вторых, использование инструмента базируется на разнице в ценах на зерно между регионами, однако и в регионах-получателях могут сложиться цены, не возмещающие затраты на производство зерна даже с учетом субсидии.

В этом отношении показателен пример 2017 г., когда в связи с рекордным урожаем цены на зерно в регионах Сибири опустились ниже себестоимости производства, а на юге и в центре России – снизились ниже минимально установленного уровня. Таким образом, согласно действующим правилам предоставления субсидий, их получение на закупленное и перевезенное зерно не выглядело возможным.

Кроме того, в порядок расчета субсидий не заложен механизм их ограничения при высоких ценах, позволяющих производителям получать доходы без использования инструментов регулирования рынка, связанных с бюджетными расходами.

На наш взгляд, субсидирование перевозок является эффективным инструментом государственного регулирования рынка, ограниченного временными и региональными рамками. При этом если последнее условие соблюдается – а в программу включены 8 регионов, которые произвели в 2019 г. 13,9% пшеницы, ячменя и кукурузы в России, то пятилетняя расчетная длительность действия данной программы, не связанная с конъюнктурой рынка, не выглядит обоснованной.

Альтернативой товарным интервенциям при регулировании цен для потребителей зерна в будущем сезоне должен стать стабилизационный фонд зерна, предназначенный в первую очередь для выравнивания закупочных цен в мукомольной промышленности¹. По нашим расчетам, при создании запасов зерна, гарантирующих поставки по фиксированным ценам в течение 3 месяцев, его размер может колебаться от 1 млн т (в случае обеспечения потребностей в производстве хлеба) до 3 млн т (при полном

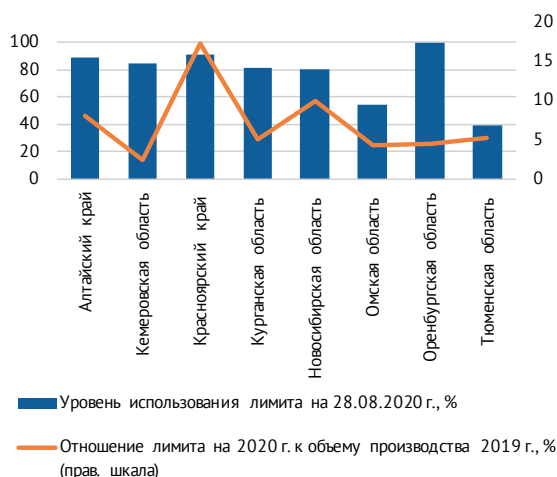


Рис. 2. Показатели перевозки зерна по льготным тарифам в 2020 г.

Источник: по данным Минсельхоза России (URL: <https://mcx.gov.ru/upload/medialibrary/ff4/28.08.2020.pdf>).

1 URL: <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/34210-vedomstva-prorobotayut-vozmozhnost-snizheniya-volatilnosti-tsen-na-zerno/>. <https://ria.ru/20200710/1574188812.html>.

2. Экспортоориентированная модель сельского хозяйства: плюсы и минусы

покрытии потребности предприятий и населения в муке), что в целом совпадает с оценкой Минсельхоза России. Ежегодные затраты на его функционирование могут составить от 2,5 до 7,5 млрд руб. соответственно. Низкая эластичность цен на хлеб в сопоставлении с ценами на зерно (0,17, по нашим расчетам) обуславливает достижение экономической эффективности стабилизационного фонда при значительных колебаниях цен на зерно. Затраты на функционирование фонда компенсируются за счет финансовых потерь потребителей от роста цен на хлеб – при повышении стоимости зерна более чем на 15% в течение 3 месяцев и при связанном росте цен на хлеб на 2,5%. Более того, социально мотивированные ограничения роста розничных цен на хлеб – при прочих неизменных экономических условиях – уже при росте цен на зерно более чем на 8% приведут к убыткам мукомолов, при росте цен на зерно более чем на 22% – еще и пекарей.

Далее, снижение урожая подсолнечника обостряет дискуссии относительно регулирования распределения его объема между переработкой (и последующим экспортом масла) и вывозом. В августе прошло общественное обсуждение подготовленного Минэкономразвития проекта постановления Правительства¹, предусматривающего повышение на период с 1 февраля 2021 г. по 31 августа 2021 г. ставки экспортной пошлины на вывоз подсолнечника с 6,5 до 20%. Несмотря на многочисленные экспертные замечания о негативном влиянии роста пошлин на производителей подсолнечника², в сводке предложений по проекту постановления отрицательные отзывы не были представлены; в пояснительной записке содержатся достаточные аргументы, обосновывающие преимущества роста пошлин для масложировой отрасли, однако отсутствуют факты, подтверждающие совокупную пользу регулирования с учетом возможных потерь в сельском хозяйстве. При этом экспортные ограничения могут быть ужесточены: Масложировым союзом России представлены предложения о введении четырехлетнего эмбарго на экспорт семян³.

Утверждения представителей масложировой отрасли о выгоде действовавших с апреля по август текущего года ограничений на вывоз семян подсолнечника за пределы ЕАЭС⁴ для их производителей в связи с ростом внутренних цен выглядят спорными. За период с середины февраля (момента возникновения рыночной нестабильности, связанной с пандемией, снижением цен на нефть, колебаниями курса рубля) до начала сентября 2020 г. цены на подсолнечник в ЦФО выросли на 17,1%, в ЮФО на 19,0%⁵, тогда как в Восточной Европе – на 20,0%, в Южной – на 26,2%⁶ в рублевом эквиваленте.

Смещение приоритетов регулирования рынка в сторону внутренних потребителей и переработки, отсутствие гарантий для производителей и трудность долгосрочного планирования способны в перспективе привести к сокращению объема сельхозпроизводства.

1 URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=107082>.

2 URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4165549>, <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33876-eksportnaya-poshina-na-podsolnechnik-mozhet-vyrasti-do-20/>, https://t.me/agro_nomika/419.

3 URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2020/08/10/836327-eksport-podsolnechnika>.

4 URL: <https://www.mzhsr.ru/mneniya/mixail-malczev-lyuboe-regulirovanie-ryinka-vyigodno,-esli-pozvolyaet-razvivatsya-i-rossijskim-agrariyam,-i-maslozhirovoj-otrasli>.

5 URL: <https://www.apk-inform.com/ru/prices>.

6 URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/prices/price-monitoring-sector_en.

* * *

По нашему мнению, совершенствование механизма регулирования возможно в рамках нижеследующих мер.

1. Следует интегрировать субсидирование перевозок зерна и деятельность стабилизационного фонда зерна в механизм закупочных и товарных интервенций, предусмотренных законом «О развитии сельского хозяйства», в том числе:

- обеспечить гарантированные закупки зерна при существенном снижении внутренних и мировых цен ниже минимального уровня в целях поддержки доходов производителей;
- осуществлять субсидирование перевозок при снижении цены на зерно ниже минимальной в отдельных регионах;
- обеспечить постоянный достаточный объем стабилизационного фонда зерна путем конкурентных биржевых закупок при благоприятной конъюнктуре, но не обязательно при снижении цен ниже минимальных;
- обеспечить продажу зерна из стабилизационного фонда предприятиям мукомольной и (или) хлебопекарной промышленности с их обязательствами стабилизации объема производства и уровня цен;
- обеспечить продажу зерна из интервенционного фонда на биржевых торгах при росте цен выше максимального уровня.

2. Использовать при планировании мероприятий по достижению целей экспорта продукции АПК оценку перераспределения доходов между сельхозпроизводителями и отраслями переработки, учитывающую:

- влияние ограничений экспорта семян подсолнечника на его цены на внутреннем рынке;
- влияние изменения цен на подсолнечник на средне и долгосрочную динамику его производства;
- изменение доходов производителей подсолнечника, связанное с возможным изменением цен и объемов его производства. 