

Российское Сельское Хозяйство: На Перепутье или на Баррикадах?

Речь Аллана Мастарда, Полномочного министра, советника посольства по вопросам сельского хозяйства, Посольство США, Москва, Россия на конференции «Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы», Академия Народного Хозяйства при Правительстве РФ, Москва, 14 сентября 2004 г.

В прошлом месяце в магазине «Дом Книги» я купил книгу Татьяны Нефедовой, озаглавленную «Сельская Россия на Перепутье». Когда я читал ее, я размышлял об истории сельскохозяйственной реформы в России со времен освобождения от крепостного права, о наследстве неэффективной государственной политики в отношении сельского хозяйства, и о подготовке России ко вступлению во Всемирную Торговую Организацию. И тогда мне в голову пришла мысль, что, действительно, российское сельское хозяйство находится на перепутье – и решительно строит баррикаду на этом перепутье. В то время как остальной мир движется вперед, российская сельскохозяйственная политика смотрит в прошлое.

В последующие несколько минут я хотел бы обсудить то, что мне представляется серией парадоксов российского сельского хозяйства, и влияние, которое они оказывают на российскую сельскохозяйственную торговую политику. Я также выделю, насколько я вижу в будущем, два потенциальных курса российского сельского хозяйства: оптимистический сценарий, и пессимистический, а также свяжу их с перспективой российской сельскохозяйственной торговли.

В отношении этого в России существует насущная необходимость в возникновении рынков земли, труда и капитала, и эта необходимость перевешивает едва ли не любую другую необходимость в сельскохозяйственном секторе. В

прошлом десятилетии была проделана огромная работа, в том числе при помощи проекта BASIS, но многое еще предстоит сделать. Проект BASIS был вовлечен главным образом в производственную сферу, и как пример настоящего партнерства между российскими и американскими экономистами по сельскому хозяйству, представляет огромный шаг вперед в двустороннем научно-исследовательском сотрудничестве. По прежнему существует необходимость такого сотрудничества по изучению выборов курса для перехода России к сельскохозяйственной рыночной экономике.

Сейчас наступило поистине критическое время для российского сельского хозяйства. Сельскохозяйственное производство раскололось между имущими и неимущими. Примерно на четверть бывших государственных и коллективных хозяйств приходится более восьмидесяти процентов прибыли, означая, что прибыльность густо сконцентрирована. Контроль над многими из этих рентабельных хозяйств получили большие холдинговые компании, которые сменили руководство, добились списания долгов, и инвестировали в основной капитал. В трехстах лучших крупных хозяйствах, так называемых «Агро-300», зерно приносит восемьдесят четыре процента прибыльности, подсолнечник – сто шестнадцать, и говядина - двадцать два процента прибыльности.¹ При таком коэффициенте доходности становится ясно, что хорошо управляемое российское хозяйство может зарабатывать деньги.

Другой крайностью является то, что половина бывших государственных и коллективных хозяйств настолько неприбыльны, настолько неконкурентны, и настолько безнадежно в долгу, что не могут достигнуть финансового оздоровления

без полной реструктуризации. Существующие российские аграрные программы продолжают вкачивать деньги в эти неэффективные, непродуктивные хозяйства с тем, чтобы просто поддерживать занятость сельского населения, и вследствие этого уменьшить массовое бегство селян в город, но не обращаясь к реальному решению проблемы бедности на селе – а именно, сделать эти хозяйства прибыльными, сделать их эффективными и конкурентоспособными.

Тогда встает вопрос о частных фермерах и личном подсобном хозяйстве. Более половины всей сельскохозяйственной продукции выращивается сельским населением в своих личных подсобных хозяйствах. Эти мелкие частные собственники и те очень немногие частные фермеры в России, не только не получают сколько-нибудь значительной поддержки от российского правительства, но более того в некоторых местностях местные чиновники препятствуют их деятельности. У этих производителей практически полностью отсутствуют маркетинговая инфраструктура, физическая инфраструктура, и кредитование. Тем не менее, они являются прибыльными, и на самом деле более или менее процветают.

Парадокс понятен. По социальным причинам, российская сельскохозяйственная политика помещает подавляющую часть своих ресурсов в сектор с самым низким возвратом на инвестированный капитал, и ищет пути защитить этот сектор от иностранной конкуренции, в то время как рынки по всему миру либерализуются, удерживают выгоду от торговли, и вследствие этого, увеличивают благосостояние своих граждан.

Россия на Перепутье

В самом прямом смысле, Россия скоро должна выбрать между эффективным, конкурентоспособным сельским хозяйством, которое является постоянным донором чистого дохода в экономику народного хозяйства, или же неэффективным, неконкурентоспособным сельским хозяйством, которое продолжает мешать экономическому росту. А выбор казался бы очень простым. Во-первых, официальная российская государственная политика, как она расшифрована в Постановлении Премьер-Министра Фрадкова «Об основных направлениях деятельности Российского правительства на период до 2008 года», помещает конкурентоспособность во главу списка целей для сельскохозяйственного сектора.² Во-вторых, Россия стремится вступить во Всемирную Торговую Организацию, и августская договоренность стран-членов ВТО делает ясным будущее направление движения: отмена всех экспортных субсидий, расширение торговли по тарифным квотам, снижение большего числа пошлин, и существенное сокращение сельскохозяйственной поддержки, подрывающей торговлю. В-третьих, холдинговые компании и частные фермы доказали без малейшего сомнения, что российское сельское хозяйство может быть эффективным и прибыльным без предоставления широкомасштабной правительственной поддержки, помимо списания долгов, и что сельские жители не должны жить в нищете.

Таким образом, первоначально Россия видится прежде всего как смесь бывших крупных государственных и коллективных хозяйств, освобожденных от долга при помощи нового компетентного руководства, с вливаниями капитала из

холдинговых компаний, наряду с частными фермами, созданными путем банкротства или реорганизации безнадежно неплатежеспособных бывших государственных или коллективных хозяйств. Этот сценарий в дальнейшем предусматривает перестройку российского сельскохозяйственного банка в кооперативное кредитное учреждение для кредитования как крупных сельхозпредприятий, так и более мелких частных ферм, и перенаправление средств на создание рыночной инфраструктуры, которые в настоящее время растрачиваются напрасно на субсидии хозяйствам. Последний пункт стоит подчеркнуть: если Россия и желает что-то субсидировать, то было бы лучше инвестировать эти субсидии в создание рыночных институтов и рыночной инфраструктуры.

Это значило бы вливание капитала в конкурентоспособные, доходные предприятия, которые под новым руководством, ориентированным на рыночные отношения, направляли бы себя на производство товаров, где Россия имеет сравнительное преимущество. Это, в свою очередь, позволило бы модернизировать российское сельское хозяйство. Товары, которые могут быть конкурентными для России, безусловно, включают злаковые культуры, такие как, пшеница и ячмень, а также подсолнечник и картофель. По мере продолжения текущей модернизации своей высоко прибыльной пищевой перерабатывающей промышленности, российский агробизнес мог бы получить больше добавленной стоимости и создать бы больше рабочих мест как в городах, так и в сельской местности. Этот сценарий, основанный на принципах сравнительного преимущества, также укрепил бы

экспортный и импортный торговые сектора, ключевые двигатели экономического роста.

Россия на Баррикадах

Но есть другой возможный сценарий. Сегодня российская торговая политика руководствуется понятием, известным под названием «конструктивный изоляционизм,» выдвинутым академиком Николаем Шмелевым.³ Согласно этой концепции, неконкурентоспособный российский производитель должен быть защищен от иностранного производителя торговыми барьерами до тех пор пока он не станет конкурентоспособным. «Конструктивный изоляционизм» включает в себя геополитическое измерение, о котором я не буду здесь говорить, но в двух словах, оно выдвигает такой аргумент, что до тех пор пока российское сельское хозяйство и промышленность могут конкурировать наравне с зарубежными конкурентами, баррикады должны стоять на месте. Экономисты называют это «защитой молодой отрасли», и она всегда имеет одно неудачное последствие. Младенец никогда не вырастает. То есть защищенная отрасль народного хозяйства никогда не станет конкурентоспособной.

Основной движущей силой этой концепции является страх: боязнь иностранцев, а в случае с сельским хозяйством, боязнь зависимости от иностранцев в отношении продуктов питания. Не обращай внимание на то, что эмбарго доказало свою несостоятельность. Не обращай внимание на то, что мировая продовольственная система работает с шестидесятых годов, обеспечивая доставку продуктов питания любому клиенту, который в состоянии за них заплатить (а есть

ли какое-либо сомнение в том, что Россия может заплатить за все, что она хочет купить?)

В сельскохозяйственной торговле, мы наблюдаем «конструктивный изоляционизм» в нескольких местах. Мы видим его во российском законодательстве, например, в проекте «Закона о Развитии Сельского Хозяйства», который призывает к «продовольственной независимости» и предлагает конкретные цели по доле ряда потребляемых продуктов, которая должна быть импортирована. Проект закона призывает следовать политики, которая приведет к девяносто процентной самообеспеченности в зерне, семидесяти процентной самообеспеченности в растительном масле, и восьмидесяти процентной самообеспеченности в мясных, молочных и рыбных продуктах. Такая политика имела бы явные последствия для международной торговли.

Мы видим это в ветеринарном и фитосанитарном контроле, где Россия ввела самые сложные ветеринарные сертификаты во всем мире, а также сообщила, что потребуются семь лет на приведение в соответствие своей системы безопасности продовольствия, фитосанитарных и ветеринарных требований советской эпохи с требованиями Всемирной Торговой Организации (ВТО).
Нынешний руководитель санитарной и фитосанитарной службы Министерства сельского хозяйства два года назад заявил российской прессе: «Единственным инструментом внешней экономической политики, который сегодня есть у Министерства сельского хозяйства, - это ветеринары,» и добавил, что ветеринарам только нужно найти маленькую зацепку, чтобы они могли остановить импорт из любой страны.⁴ Разве это является подходом, основанным на здравой науке? Это

несомненно не может так рассматриваться в контексте международных норм. Действительно ли хочет Россия накануне вступления в ВТО снизить цену своему богатому научному наследству и подвергнуть риску репутацию страны, принимающей научнообоснованные решения?

Мы видим это в заявлениях Министра сельского хозяйства, который, например, в своем интервью *Российской Газете* в конце июня этого года сказал, что ВТО «исчерпала себя» и «не в состоянии защитить развивающиеся страны от произвола развитых.»⁵ Не ранее как в прошлом месяце министр заявил, что «государство должно квотировать больше видов продукции, поскольку количественные ограничения эффективнее, чем таможенные пошлины.»⁶ Согласно правилам ВТО квотирование, конечно, запрещено. Мы видим это в документах Российского Аграрного Движения, которые призывает к чему-то, что называется «разумным протекционизмом», и полному обеспечению внутренних потребностей в продовольственном и фуражном зерне, мясе птицы, яйцах, молоке и овощах.⁷ Мы видим это в сильном желании в рамках переговоров по вступлению в ВТО достижения государственной поддержки сельского хозяйства в тринадцать миллиардов долларов США, тогда как реальная государственная поддержка в настоящее время составляет около трех миллиардов долларов США.

В глобализированной экономике нельзя найти эффективное, конкурентоспособное сельское хозяйство, которое одновременно с этим было бы самообеспечивающим и протекционистским. Самообеспеченность предполагает производство любой ценой, а это значит, что выгода от торговли потеряна. Это в свою очередь подрывает общие попытки повышать эффективность народного

хозяйства. В свою очередь, потеря эффективности означает потерю конкурентоспособности. Когда это происходит, протекционизм является логическим регрессом.

Конкурентоспособность является корнем доходности, а доходность – это единственный верный путь положить конец бедности на селе и массовому бегству из деревни. Согласно этому сценарию Россия зря потратит деньги на производство сельскохозяйственных товаров, в которых она не имеет сравнительного преимущества, вкладывая эти средства в неэффективное использование, и стимулируя хозяйства выпускать товары, которые неконкурентоспособны на глобализированном рынке. Россия, кажется, хочет продолжать дотировать государственные монополии, такие, как Росагролизинг, что мешает конкуренции и развитию рыночных институтов. Это неизбежно приведет такие хозяйства к не доходности, продолжающейся бедности и продолжающейся зависимости от протекционизма и субсидий.

Опять же, страх здесь похоже является мотивирующим фактором, и встает вопрос, можно ли Россию заставить накормить себя. По-моему, это неправильный вопрос. Конечно, Россия может накормить себя – любой компетентный агроном может Вам об этом сказать. Но вопрос надо ставить так: каким уровнем жизни Россия хочет довольствоваться? Выгода от торговли улучшает уровень жизни населения обоих торговых партнеров – это не является игрой с нулевой суммой. Действительно ли хочет Россия принять ту политику, которая приводит к более низкому уровню жизни?

Тенденция в торговой политике по всему миру ясна: сокращение торговых барьеров, сокращение государственной поддержки, и устранение экспортных субсидий. Недавний прорыв в переговорах по ВТО, включая обязательство Европейского Союза устранить экспортные субсидии, демонстрирует движение в позитивном направлении. Россия движется в противоположном направлении, несмотря на свое заявленное намерение вступить в ВТО: выражает желание увеличивать торговые барьеры и увеличивать государственную поддержку.

Век назад прорицатель Петр Столыпин, Российский Премьер-Министр, представил имеющие широкие последствия сельскохозяйственные и земельные реформы, которые обещали привести отсталое российское сельское хозяйство того века в век современный. Его попыткам внести процветание в сельское хозяйство помешали революция большевиков и коллективизация. На рассвете двадцать первого века у российского правительства есть возможность жить согласно мечтам Столыпина о процветании и прибыльности российского сельского хозяйства. Ведь так близка у России возможность возродить свое село, сделать российское сельское хозяйство предприятием зарабатывающим деньги, а также улучшить уровень жизни миллионов российских жителей, в том числе и сегодняшних доведенных до бедности обитателей села. Будет ли Россия стремиться в будущее или продолжит ли она цепляться за прошлое?

¹ Евгения Серова, Институт Экономики Переходного Времени (Yevgeniya Serova, Institute of the Economy of Transition)

² «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2008 года, утверждены Председателем Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадковым», Москва, 28 июля 2004 г. (“Main Directions of the Activity of the Government of the Russian Federation in the Period to 2008, affirmed by Chairman of the Government of the Russian Federation M.E. Fradkov,” Moscow, July 28, 2004)

³ Николай Шмелев, «Экономическая составляющая российской внешней политики», *Современная Европа*, Выпуск 2, апрель-июнь 2001 г. (Nikolay Shmelev, "The economic component of Russian foreign policy," *Contemporary Europe*, Issue 2, April-June 2001, <http://www.ieras.ru/journal/journal2.2001/1.htm>)

⁴ «Лобби нового созыва вербует среди отраслевиков Минсельхоз», *Ведомости*, 04.09.2002 ("Lobby of the new conclave recruits from among sectoral specialists of the Ministry of Agriculture," *Vedomosti*, September 4, 2002)

⁵ Полная цитата: "Все эти вопросы приводят меня к заключению, что ВТО исчерпала себя. Она не в состоянии защитить развивающиеся страны от произвола развитых. Она не может проводить ту линию, ради которой она, собственно, и существует - линию либерализации мировой торговли и рационального размещения производительных сил в мировой экономике". *Российская газета*, 24 июня 2004 г., стр. 4 (full quote: "All these issues bring me to the conclusion that the WTO has exhausted itself. It is not in a condition to protect developing countries from the whims of the developed countries. It cannot promote the line for which it, itself, exists – the line of liberalization of world trade and rational distribution of productive assets in the world economy." *Rossiyskaya gazeta*, June 24, 2004, page 4)

⁶ Дарья Быхун, ИТАР-ТАСС. 19 августа 2004 г., «Глава Минсельхоза РФ: Необходимо максимальное квотирование импорта сельхозпродукции в Россию» Полная цитата: "На сегодня противостоят экспансии западной, как правило, некачественной сельхозпродукции для нашего государства гораздо важнее, чем выделять прямые дотации аграриям", - подчеркнул Гордеев. Он отметил, что "с этой целью государство должно квотировать больше видов продукции, поскольку количественные ограничения эффективнее, чем таможенные пошлины". (Dar'ya Bykhun, ITAR-TASS, August 19, 2004, "Minister of Agriculture: Maximum Quotas Required on Agricultural Imports to Russia," Full quote: "'Today it is much more important for the state to resist the expansion of Western usually low-quality agricultural products that subsidize producers directly," Gordeyev said. He said that "to this aim the state must apply quotas to more product categories as quantitative restrictions are more effective than customs duties.")

⁷ Полная цитата: «В ближайшее десятилетие за счет собственного производства можно полностью обеспечить внутренние потребности в продовольственном и фуражном зерне, мясе птицы, яйце, молоке и молокопродуктах, овощах и картофеле. Необходимо принять меры по формированию специализированных зон производства этой продукции и осуществлять разумный торговый протекционизм, не допускающий демпинга на внутреннем рынке со стороны зарубежных импортеров и недобросовестную конкуренцию.» <http://vesti-rad.ru/?mode=art§ion=7&doc=7-1075746291>, на сайте Российского Аграрного Движения под рубрикой «Российское Аграрное Движение, Нормативные акты, Регулирование продовольственного рынка, Основные условия и принципы роста продовольственного рынка.» (Full quote: "In the coming decade it will be possible based on domestic production to cover completely domestic requirements for food and feed grain, poultry meat, eggs, milk and dairy products, vegetables and potatoes. It is necessary to take measures to for specialized production zones for these products and to carry out reasonable trade protectionism which does not permit dumping on the internal market by foreign importers as well as unfair competition." From the website of the Russian Agrarian Movement, found under the rubric "Russian Agrarian Movement, Normative Acts, Food Market Regulation, Fundamental Conditions and Principles of Growth of the Food Market.")