

Агросектор

ЭКСПОРТНО ОРИЕНТИРОВАННАЯ МОДЕЛЬ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА: ПЛЮСЫ И МИНУСЫ

Д. С. ТЕРНОВСКИЙ

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.

Ключевые слова: сельское хозяйство, экспортная ориентация сельского хозяйства, зерно, подсолнечник, стабилизационный фонд зерна, субсидирование перевозок зерна.

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 экспортно ориентированную¹. Ожидаемый урожай 2020 г. позволит поддержать экспортный потенциал по основным культурам, формирующим треть российского аграрного экспорта, — пшенице и подсолнечнику. (См. рис. 1.)

В текущем году производство перекрывает внутренние потребности в пшенице почти в два 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 экспортно ориентированной аграрной продук-

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



* — Прогноз.

** — Включая пересчет экспорта растительного масла.

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

Терновский Денис Сергеевич, ведущий научный сотрудник РАНХиГС при Президенте Российской Федерации, д-р экон. наук (Москва), e-mail: ternovskiy-ds@ranepa.ru

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

ции. 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 гарантию сбыта зерна и поэтому не в полной мере могла поддерживать уровень доходов производителей – одну из установленных указанным законом целей регулирования.

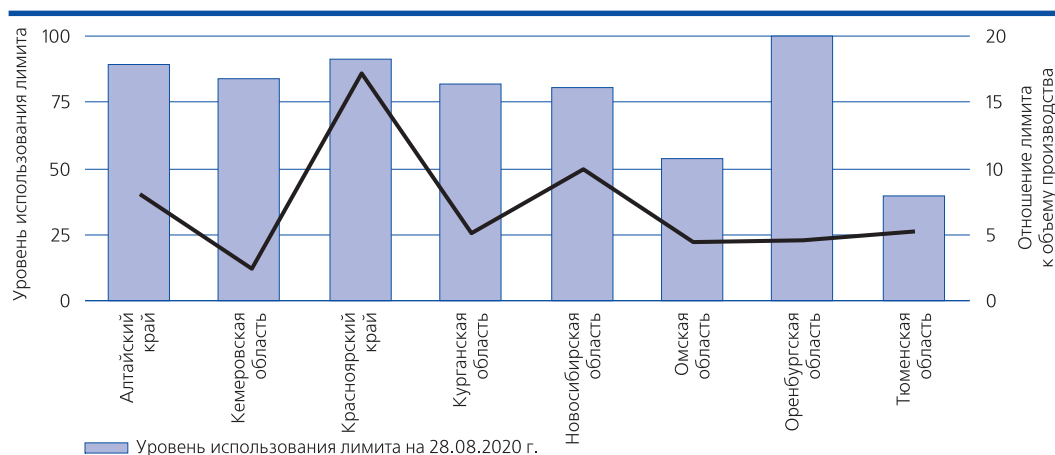
Фактически инструмент закупочных интервенций на рынке зерна перестал использоваться с 2017 г., хотя формально он продолжал

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 регулирования².

Во-вторых, с точки зрения поддержки предложения отсутствуют ресурсы для эффективного использования инструмента. Правительством РФ принимаются решения, с одной стороны, обеспечивающие снижение затрат на обслуживание интервенционного фонда, но с другой – фактически исключающие возможности для его использования при стабилизации верхней границы цен на зерно. Об этом говорят введение механизма компенсации агенту отрицательной разницы между ценой продажи и ценой закупки зерна³ и практиче-

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



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

² URL: <https://rns.online/consumer-market/Minselhoz-nazval-interventsii-na-rinke-zerna-perezhitkom-proshlogo-2020-02-18/>

³ Постановление Правительства РФ от 11.07.2020 г. № 1030.

ски полная реализация зерна интервенционного фонда на биржевых торгах⁴.

В-третьих, по сути определен порядок замены инструмента. Со стороны спроса альтернативой интервенциям должны стать субсидии на перевозку зерна, порядок расчета размера которых вступил в действие с июня 2020 г.⁵, а со стороны предложения — стабилизационный фонд зерна, планы по созданию которого озвучены руководством Правительства и 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. 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. (См. рис. 2.) До 1 сентября 2020 г. была запланирована перевозка 1,8 млн. т 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 вопроса о его вероятной 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 потребуется поддержка. Во-вторых, использование инструмента базируется на разнице в ценах на зерно между регионами, од-

нако 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 промышленности⁶. По нашим расчетам, при создании запасов зерна, гарантирующих поставки по фиксированным ценам в течение трех месяцев, его размер может колебаться от 1 млн. т (в случае обеспечения потребностей в производстве хлеба) до 3 млн. т (при полном покрытии потребности предпри-

⁴ URL: <https://www.specagro.ru/analytics/202008/ezhemesyachnyy-obzor-rynka-zernovykh-za-avgust-2020-g>

⁵ Приказ Министерства сельского хозяйства Российской Федерации от 01.06.2020 г. № 300.

⁶ URL: <https://www.agroinvestor.ru/analytics/news/34210-vedomstva-prorabotayut-vozmozhnost-snizheniya-volatilnosti-tsen-na-zerno/>; <https://ria.ru/20200710/1574188812.html>

ятий и населения в муке), что в целом совпадает с оценкой Минсельхоза России. Ежегодные затраты на функционирование фонда 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 трех месяцев и при связанном росте цен на хлеб на 2,5%. Более того, социально мотивированные ограничения повышения розничных цен на хлеб, при прочих неизменных экономических условиях, уже при росте цен на зерно более чем на 8% приведут к убыткам мукомолов, а при росте 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 текущего года прошло общественное обсуждение подготовленного Минэкономразвития России проекта постановления Правительства⁷, предусматривающего повышение на период с 1 февраля 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 подсолнечника⁸, в сводке предложений по проекту постановления отрицательные отзывы не были представлены; в пояснительной записке содержатся достаточные ар-

гументы, обосновывающие преимущества роста пошлин для масложировой отрасли, однако отсутствуют факты, подтверждающие совокупную пользу такой меры с учетом возможных потерь от нее в сельском хозяйстве. При этом экспортные ограничения могут быть ужесточены: Масложировым союзом России представлены предложения о введении четырехлетнего эмбарго на экспорт семян подсолнечника⁹.

Утверждения представителей масложировой отрасли о выгоде действовавших с апреля по август текущего года ограничений на вывоз семян подсолнечника за пределы ЕАЭС¹⁰ 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 Центральном федеральном округе выросли на 17,1%, в Южном – на 19,0%¹¹, тогда как в Восточной Европе – на 20,0%, в Южной Европе – на 26,2%¹² 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.

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

Первое. Следует интегрировать субсидирование перевозок зерна и деятельность стабилизационного фонда зерна в механизм закупочных и товарных интервенций, предусмот-

⁷ URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=107082>

⁸ URL: <https://www.kommersant.ru/doc/4165549>; <https://www.agroinvestor.ru/markets/news/33876-eksportnaya-poshlina-napodsolnechnik-mozhet-vyrasti-do-20/>, https://t.me/agro_nomika/419

⁹ URL: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2020/08/10/836327-eksport-podsolnechnika>

¹⁰ URL: <https://www.mzhsr.ru/mneniya/mixail-malczev-lyuboe-regulirovanie-ryinka-vyigodno,-esli-pozvolyaet-razvivatsya-i-rossijskim-agrariyam,-i-maslozhirovoj-otrasli>

¹¹ URL: <https://www.apk-inform.com/ru/prices>

¹² URL: https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/prices/price-monitoring-sector_en

ренных 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.

Второе. 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 их 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. ■

Export Oriented Agricultural Model: Pros and Cons

Denis S. Ternovskiy – Main Researcher of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Economic Sciences (Moscow, Russia). E-mail: ternovskiy-ds@ranepa.ru

The 2020 harvest will help promoting export oriented agricultural development in Russia. That said, state priorities in regulation of export crops markets are shifting from supporting producers of agricultural products towards domestic consumers and agricultural processing which in future can lead to decrease in the volume of agricultural production.

Key words: agriculture, export orientation of agricultural sector, grain, sunflower, intervention grain fund, subsidization of grain handling.