

Концепция реформирования аграрной политики

Современная аграрная политика формировалась после кризиса 1998 года, когда девальвация рубля сыграла роль универсальной меры защиты от импорта, обеспечила рост доходности сельхозпроизводства, резко усилила ориентацию инвесторов на развитие сельского хозяйства в России, предполагала массивную бюджетную поддержку и ограничение доступа импорта на внутренний рынок. Фактически она была направлена на снижение зависимости страны от импорта и в определенной мере она «калькирована» с аграрной политики ЕС 50-60х годов. Ее реализация обеспечила быстрый рост производства и формирование инвестиционной платформы развития агропродовольственного сектора страны.

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

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

Существующая аграрная политика основывалась на массивной бюджетной поддержке, закрытии внутреннего рынка от внешних конкурентов и вполне эффективно сформировала новые компетенции в аграрном секторе. В значительной степени аграрная политика «нулевых» формировалась исходя из задач поддержания цен на продукты питания на уровне, соответствующем покупательной способности населения. В результате постоянно ограничивались цены реализации аграрной продукции, а поддержание приемлемого уровня доходов обеспечивалось за счет наращивания субсидий (благо возможность «залить» проблемы бюджетными деньгами была) и ограничения доходности зернового сектора в пользу животноводства, а также административных и таможенных ограничений импорта, а зачастую и экспорта.

Результатом проводимой аграрной политики стало быстрое наращивание объемов производства по большей части основных продуктовых групп и, в условиях снижения реальных располагаемых доходов населения, обеспечена высокая насыщенность внутреннего рынка отечественной продукцией. Цели соответствующего этапа развития достигнуты и пролонгация прежних подходов сопровождается тем, что по значительной части продукции сформировался классический кризис относительного перепроизводства, что сдерживает дальнейшее развитие отрасли. Инерционность производства сопряженная с ростом издержек, которые все в меньшей степени могут быть покрыты доходами, вынужденные продажи по ценам, не обеспечивающим доход необходимый для расширенного воспроизводства и перехода на новые продукты. Потенциал возможностей, связанный с эффектом девальвации

рубля и закрытия внутренних рынков исчерпан, на что указывает и динамичный рост импорта в 2017 году.

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

Принципиальной развилкой является выбор дальнейшего пути развития: или поддержание цен на продукты питания на уровне, соответствующем покупательной способности наиболее бедных слоев населения ограничивая динамику цен реализации аграрной продукции или обеспечение приемлемого уровня доходности сельхозпроизводителей при относительном росте цен реализации.

Необходимо устранить противоречие целевых установок на макроэкономическом уровне и в агропродовольственной политике, при условии ясного определения ее целей и принципов, исходя из оценок существующих и перспективных вызовов эффективной сельскохозяйственной деятельности.

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

1. Сельхозпроизводители

- Повышение конкурентоспособности сельскохозяйственного сектора;
- Рост производительности труда;
- Достижение приемлемого уровня и снижение волатильности доходов;

2. Потребители

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

3. Общество в целом

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

Достижение этих иерархических целей является комплексной межотраслевой задачей и не может базироваться исключительно на государственном регулировании сельского хозяйства и попытки свести их решение в рамках Госпрограммы заранее обречены на неэффективность.

По нашему мнению стратегической целью аграрной политики необходимо определить повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и рост производительности труда в отрасли, на основе повышения доходности сельскохозяйственной деятельности. Достижение высокой конкурентоспособности является не самоцелью, а средством повышения инвестиционного потенциала и инвестиционной привлекательности отрасли, обеспечения мотивации производителей к повышению эффективности хозяйственной деятельности, улучшения

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

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

качества человеческого капитала сельских территорий, т.е. инструментом для решения задач развития сельского хозяйства и сельских территорий, а также обеспечения продовольственной безопасности.

Основными факторами, ограничивающими конкурентоспособность аграрного сектора экономики являются:

➤ искусственное сдерживание цен на продукцию в целях обеспечения доступности продовольствия, что приводит к недополучению доходов сельхозпроизводителями и негативно влияет на их производственную, инвестиционную и инновационную активность, а также делает сомнительными надежды на экстенсивное развитие отрасли;

➤ искусственное поддержание хозяйственной деятельности низкоэффективных предприятий;

➤ нерациональная политика поддержки инвестиционной активности, что ведет к самовоспроизводящемуся механизму увеличения масштабов бюджетной поддержки и патерналистским подходам;

➤ отсутствие долгосрочных программ стимулирования сбыта и потребления сельхозпродукции на внутреннем рынке и ясной политики в отношении агропродовольственного экспорта;

➤ низкая динамика инновационного развития, включая внедрение достижений биотехнологий, технологий адаптированных к глобальным изменениям климата при отсутствии реального воздействия на эти процессы государства. Существующая технологическая политика пока обеспечивает рост урожайности и продуктивности, но через ближайшие годы весьма вероятно ее стагнация или спад;

➤ самоустранение федерального центра от воздействия на территориальное размещение производительных сил в аграрном секторе с учетом конкурентных преимуществ, что ведет к распылению бюджетной поддержки.

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

• макроэкономические риски, которые в Госпрограмме сведены к «росту цен на энергоресурсы и другие материально-технические средства, потребляемые в отрасли», то есть проблеме диспаритета цен, но системная работа по их снижению не предусмотрена, За рамками рассмотрения оказались риски связанные с финансово-кредитной и курсовой политикой, ростом стоимости услуг оказываемых сельхозпроизводителям и участникам рынка (например, транспортных, госуслуг, складских и т.п.), избыточным государственным регулированием на различных уровнях, в том числе связанные с ограничительными мерами в отношении агропродовольственного экспорта;

• природные риски, которые в Госпрограмме ограничены их возникновением вследствие размещения «большой части сельскохозяйственного производства в зонах рискованного земледелия», но полностью упущены риски в результате глобального изменения климата, то есть решаем текущую задачу, но не готовимся к будущему;

• структурные риски, связанные с неясностью политики в отношении личных подсобных хозяйств и низкоэффективных производств;

• институциональные риски, выражающиеся в неурегулированности ряда законодательных вопросов, стремлении сохранить административные функции и барьеры для бизнеса, низкой эффективности институтов развития в аграрном секторе (Росагролизинг и Россельхозбанк) и др.;

• социальные риски, являющиеся следствием половозрастной структуры сельского населения, возможным сокращением занятости в отрасли по мере роста производительности труда при неразвитости систем подготовки и переподготовки специалистов, обеспечивающих реинтеграцию работников любого возраста в производство;

- «вызов знаний», связанный с низкой эффективностью аграрной науки, слабой интегрированностью научных центров, низкой мобильностью научных сотрудников, отставанием в вопросах использования современных информационных и биотехнологий;

- «вызов динамизма», как результат барьеров для создания новых (включая транснациональные) предприятий и общей нехватки систем мотивации предпринимательства в принятии на себя рисков, которые могли бы помочь в создании более динамичной и гибкой среды;

- «вызов интеграции» - необходимость оптимизации национальной структуры производства исходя из принципа оптимального использования производственных факторов (конкурентных преимуществ) и реализации возможностей развития интеграции.

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

На современном этапе необходим переход от аграрной к агропродовольственной политике, обеспечение равноправного доступа к бюджетной поддержке не только сельхозпроизводителей, но и хозяйствующих субъектов других отраслей агропродовольственного сектора - предприятий по хранению, распределению и переработке национальной агропродовольственной продукции.

При этом следует определить, что целью стратегического планирования развития является рациональное использование накопленных компетенций и естественных преимуществ для достижения высокого роста конкурентоспособности и поддержания доходности отрасли.

Ключевая задача на современном этапе управление издержками и доходностью, оперативное регулирование доходности при изменении межотраслевых пропорций, которое является инструментом управления издержками производства. Эта деятельность может вестись различными методами, в том числе путем индексирования бюджетной поддержки, либо других механизмов компенсации выпадающих доходов при изменении тарифов и цен на услуги естественных и рыночных монополий, производителей и поставщиков средств производства и ресурсов, оказывающих существенное влияние на формирование себестоимости сельхозпродукции.

Другим столпом системы поддержания доходности является изменение механизмов ценового регулирования, предусматривая переход к минимальным гарантированным ценам, уровень которых должен быть достаточно низок и соответствовать себестоимости производства в эффективных хозяйствах, а круг культур, на которые распространяется их применение являться жестко ограниченным, и помимо поддержки доходов, может обеспечивать ориентиры для бизнеса по изменению структуры производства.

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

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

Вся система поддержки должна быть ориентирована на «принуждение» к технологической модернизации, в частности, увязав предоставление погектарных субсидий с уровнем затрат на производство и отсечение от «бюджетной груди» хозяйств, работающих

по устаревшим и упрощенным технологиям. Также необходимо государственное стимулирование перехода на производство новых видов сельхозпродукции с учетом технологических и сбытовых ограничений, с которыми неизбежно столкнутся на первом этапе участники рынка.

Это потребует разделения бюджетной поддержки на два основных направления (это разделение может и должно ежегодно корректироваться) на средства поддержки и средства развития, при этом необходимо обеспечить концентрацию средств поддержки на жестко ограниченном перечне направлений деятельности, а средств развития на формировании общедоступной рыночной инфраструктуры агропродовольственного рынка и межрегиональных аграрных кластеров.

Должен быть обеспечен приоритет поддержки и обеспечение относительной стабильности доходности конкурентоспособных хозяйств, которые являются точками роста (под финансовые гарантии достижения соответствующих производственно-экономических показателей), используя выплаты не связанные с объемами производства (необходимо пересмотреть подход, принятый при установлении погектарных выплат, когда чем эффективнее хозяйство, тем меньше выплат оно получает, что превращает систему поддержки доходов в систему социальной помощи неэффективному хозяйствованию), При отборе критериев распределения погектарных выплат необходимо в первую очередь учитывать масштабы затрат на производство продукции, поддержание и наращивание плодородия, технологическую модернизацию, произведённые на гектар - современная технология не может быть дешевой в расчете на единицу площадей, а также результативность деятельности – прирост среднегодовой урожайности и уровень себестоимости продукции.

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

Необходимо учитывать, что сельское хозяйство как совокупный работодатель характеризуется весьма низкой конкурентоспособностью на рынке труда (уровень оплаты, состояние и доступность социальной инфраструктуры, повышение стандартов качества жизни и др.). В результате возможны два пути развития: использование низкоквалифицированного и дешевого труда мигрантов (что активно происходит в настоящее время), которая будет сопровождаться перетоком наиболее квалифицированных кадров (включая, подготовленные целевым образом) в другие более перспективные сектора национальной и/или зарубежной экономики или радикальная модернизация неконкурентоспособных секторов, обеспечивающая привлекательность для сельского населения.

Также и политику в отношении хозяйств населения, часть из которых следует стимулировать к преобразованию в фермерские хозяйства.

В вопросах регулирования агропродовольственных рынков необходим отказ от

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

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

Важным элементом регулирования рынков и поддержания доходности является развитие внутренней переработки, ориентированное на потенциально экспортные товары с высокой добавленной стоимостью, что позволит снизить зависимость от внешней конъюнктуры, создать новые отрасли производства в стране и расширить линейку производимой конечной продукции. При этом это должны быть качественно новые продукты, обладающие перспективами расширения спроса сначала на внешнем, а потом и на внутреннем рынках

В вопросах кредитной политики необходим переход от субсидирования кредитов к прямым госинвестициям на условиях государственно-частного партнерства и создание агентства по кредитованию организаций агропродовольственного рынка, сформировать систему доступа к кредитным средствам для закупки необходимых ресурсов, с учетом имеющейся у заемщика производственной базы и эффективности ее использования, чтобы поддержать сохранение сформированного технологического уровня производства и рост производительности труда.

Срочной задачей является переход от страхования с господдержкой, которое демонстрирует свою низкую эффективность для сельхозпроизводителей к системе управления производственными и экономическими рисками сельхоздеятельности.

В вопросах конкурентоспособности немаловажную роль имеет задача снижения административных барьеров. Сегодня стремление сохранить свои функции ФОИВ и контрольно-надзорные органы фактически торпедируют реформу КНД, лоббируют принятие «одноразовых» законов и нормативных актов для сохранения и закрепления поля своей деятельности, формируя системы штрафов, в том числе и там, где они не обоснованы и не рациональны. Ведомства расширяют масштабы сбора информации, хотя реально не могут ее использовать для реализации своих функций. Необходимо переход к доказательной системе, предполагая, что сохранение контрольных функций, а тем более их реформирование в новые должно сопровождаться расчетами в какой степени они повлияют на конкурентоспособность продукции и насколько возрастет нагрузка на бизнес и соответствующими обязательствами государства.

Инновационные процессы невозможны без создания потенциала для будущего - развитие научных исследований, тематика которых должна быть выработана совместно с бизнесом, что подтверждает его готовность к внедрению, при этом необходимо создавать исследовательские центры в рамках кластеров (участие государства заключается в создании их материальной базы, а выполнение работ должно вестись временными коллективами на условиях гранта). Необходимо признать, что ближайшие 5-8 лет Россия будет оставаться нетто-импортером современных технологий и следует обеспечить поддержку трансферта,

адаптации и внедрения технологий, а собственные научные исследования сконцентрировать на технологиях будущего, которые будут внедряться после 2020 года.

Для корректной оценки текущей ситуации требуется изменение системы целевых индикаторов и показателей Государственной программы, которые или носят общий характер, или формально подтверждают целевое использование бюджетных средств, не имея отношения к оценке эффективности бюджетной поддержки и производственной деятельности и не могут служить надежной базой для оценки результативности господдержки для достижения целей устойчивого развития агропродовольственного сектора.

Необходимо признать, что реализация любого варианта агропродовольственной политики не обеспечит переход к беспрепятственному будущему, а сформирует новое сочетание достижений и проблем, что предопределяет формирование гибкого механизма настройки госполитики, оперативной корректировки и уточнения направлений и масштабов поддержки при сохранении выбранных векторов развития.