

УДК 338.43.02

Оценка государственной поддержки сельского хозяйства

Д. ЭПШТЕЙН, доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Северо-Западного научно-исследовательского института экономики и организации сельского хозяйства

аграрная политика, государственная поддержка сельского хозяйства, показатель величины, субсидии, мировые цены, референтные цены

agrarian policy, state support of agriculture, value index, subsidies, world prices, reference prices

В аграрной политике важно правильно оценивать величину государственной поддержки сельского хозяйства в России и сопоставлять ее с таковой в других странах. Это позволяет мотивированно увеличивать объем поддержки инноваций, перераспределять и повышать её эффективность. Целесообразно также определять подотрасли сельского хозяйства, которые имеют наибольшие шансы выхода на мировой рынок.

Обычно применяемые для этого показатели величины субсидий и отношения субсидий к выручке или к величине добавленной стоимости и др. не вполне объективны, так как учитывают лишь один показатель. Существуют и другие важные формы поддержки, такие как таможенные тарифы и квоты на производство. Поэтому для сравнения величин поддержки в различных странах Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) в 1982 г. разработана другая методика. Она основана на сопоставлении внутренних и мировых цен на продукцию и ресурсы, но она учитывает и те виды государственной поддержки, которые на цены непосредственно не влияют. По этой методике наша страна — один из лидеров по поддержке сельского хозяйства в мире, которые на цены непосредственно не влияют. Так, уже в 1995—1997 гг. Россия по показателю *PSE (Producer Support Estimate* — оценка поддержки производителя за счет потребителей и налогоплательщиков в процентах к выручке) была в среднем на уровне 26—28%, что в несколько раз превысило уровень других развивающихся стран. В 1998 г. показатель уменьшился до 18—20%, а в 1999 г. стал отрицательным, то есть наблюдалась не поддержка, а изъятие средств. Затем показатель поддержки (по методике ОЭСР) возрос до 20% в 2003—2004 гг. и с колебаниями падал до 11% в 2007 г. Очевидно, что подобная динамика не соответствует состоянию сельского хозяйства в вышеназванные годы, а также реальным возможностям российского бюджета и отдельных граждан. В 1995—1997 гг. сельское хозяйство находилось в стадии глубокого кризиса, а к 1998 г. более 90% сельхозпредприятий были убыточными. В бюджете не имелось

средств для поддержки не только сельского хозяйства, но и своих обязательств, что и закончилось дефолтом. С 1999—2000 гг. реальная поддержка начинает понемногу увеличиваться, но существенный ее скачок произошел после 2006 г., когда приняли национальный проект «Развитие АПК». Одна из основных причин несоответствия между расчетным уровнем поддержки и реальным — завышенный курс рубля (6 руб./долл.), затем его падение до 30 руб./долл. (август 1998 г.) и постепенное повышение с колебаниями, которые влияли сильнее, чем, например, многие другие реальные показатели и объемы бюджетной поддержки.

В связи с этим мы рассмотрели основные составляющие методики и выявили проблемы, чтобы в дальнейшем понимать и объяснять результаты. Для выяснения вопросов использовали публикации ОЭСР, а также книгу В.Я. Узуна и Е.А. Гатаулиной [1].

Основные показатели, характеризующие величину поддержки сельскохозяйственных производителей государством, в методике ОЭСР: *PSE* (оценка поддержки сельхозпроизводителей, *producer support estimate*) и отношение *PSE* к годовой выручке сельхозпроизводителей, **увеличенной на сумму бюджетных неценовых видов поддержки.**

PSE — сумма годовых трансфертов от потребителей и налогоплательщиков (из бюджета) непосредственно сельхозпроизводителям. *PSE* складывается из поддержки рыночной цены (*MPS* — *market price support*) и внеценовой бюджетной и внебюджетной поддержки (*BOT* — *Budgetary and Other Transfers*).

Рассмотрим сначала, как определяют поддержку рыночной цены. Смысл этого показателя: по каждому виду сельскохозяйственной продукции из фактической рыночной цены в среднем по стране вычитают мировую (внешняя, референтная) цену (франко-граница) данного вида продукции, переведенную в рубли¹. В качестве внешней, референтной цены можно использовать цены импорта (*CIF*² — если страна регулярный нетто-импортер) или экспорта (*FOB*³, если страна нетто-экспортер) товара, максимально сопоставимого с тем, который торгуется «у ворот фермы». Формулой это можно записать:

$$MPS = Y_i (P_{ip} - P_{bpr}) * Q_i = Y_i (P_{ip} - P_{bpr} * V_r) * Q_i, \quad (1)$$

где P_{ip} — внутренняя цена продукции i , руб.; P_{bpr} и P_{bprv} — граничная цена (мировая, референтная) продукции i в рублях и валюте; V_r — курс валюты в рублях; Q_i — количество произведенной продукции i .

¹ Для каждой оцениваемой страны мировая цена переводится в ее валюту, чтобы ее можно было сравнить с внутренней ценой.

² Из таможенной статистики берется средняя цена *CIF* по импорту данного товара или продукта, либо среднегодовые котировки *CIF* на международных рынках. Цена *CIF* — это цена, в которую включена цена товара, все расходы продавца по перевозке грузов, оплате таможенных сборов и страхованию товара, вплоть до доставки товара покупателю. Страна считается чистым импортером, если у нее в течение двух из трех предшествующих лет импорт превышал экспорт по выбранному товару.

³ Используется либо среднегодовое значение цены *FOB* по конкретному товару либо среднегодовая стоимость единицы экспорта (общая стоимость экспорта, разделенная на количество экспортируемого товара). *FOB* (*free on board*) — цена франко-борт — включает цену товара, транспортные и другие расходы, экспортные таможенные пошлины, страховку до погрузки на борт транспортного средства, цену погрузки.

Величина $P_{ip} - P_{bpr}$, то есть разница между ценой реализации и референтной ценой, называется ценовым дифференциалом *MPD*.

В основе лежит предположение, что при наличии конкурентного рынка внутренняя цена должна сближаться с внешней (мировой, референтной) с учетом курса валюты, так как при устойчивом превышении внутренней цены над внешней возникает «потенциал» импорта данного вида продукции, который ведет к повышению мировой цены, а при внутренних ценах, существенно ниже мировых, наоборот, возникает «потенциал» экспорта, который увеличивает внутренние цены⁴.

Таким образом, при использовании методики ОЭСР возникают методические вопросы и проблемы достоверности данных.

Поскольку ОЭСР помещает файл с расчетами уровня поддержки в открытом доступе⁵, то есть возможность более детально проанализировать, как влияет выбор мировых цен на результаты.

В частности, целесообразно узнать движение референтных цен (по методике ОЭСР) в разных странах на основные виды продукции за последние годы, а также сопоставить с данными об изменении цен экспорта и импорт. В качестве источников информации примем, помимо показателей российской статистики и рассматриваемой методики⁶, данные ФАО⁷, ОЭСР⁸, Мирового Банка о мировых ценах⁹ и Росстата. Мы анализировали сведения с 2007 по 2012 г., так как в доступных источниках по более позднему периоду их не было.

Мы сформулировали гипотезу о референтных ценах, для разных стран, а затем изучили, насколько она выполняется. Приняли:

товары импорта и экспорта для расчета референтной цены должны быть однородны по качественному составу, чтобы их сравнивать;

динамика цен на одноименные товары в долларах должна коррелировать, так как по своему содержанию это мировые цены экспорта или импорта одного и того же вида продукции;

референтные цены могут различаться на величину транспортных расходов (от производителя до порта страны потребителя);

если фактическая (ФОБ или СИФ) и внутренняя цены этого товара разные, потому что производимый и потребляемый внутри страны продукт существенно отличаются по качеству от экспортируемого или импортируемого, то для обеспечения сопоставимости

⁴ <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/psemanual.htm>. Глава 4.

⁵ http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/ForDistribution___ZAF.xls

⁶ Мы используем данные российской статистики по величине цен сельскохозяйственного производителя и объемам производства. Российская статистика по средним ценам экспорта и импорта использует данные публикаций МВФ "International Financial Statistics" (см. методические пояснения к разделу «Внешнеторговая деятельность» Статистического ежегодника России).

⁷ <http://faostat.fao.org/>

⁸ OECD-FAO Agricultural Outlook, Highlights 2013,

http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=agr-data-en&doi=data-00659-en

⁹ [WB Pink sheets/http://data.worldbank.org/](http://data.worldbank.org/)

референтная цена должна корректироваться. Приводим краткие результаты анализа по видам продукции, используемым в методике ОЭСР, так как по ним в РФ идет основная часть ценовой поддержки: пшеница, молоко, говядина и телятина¹⁰, свинина¹¹, мясо птицы¹². При этом исходные данные опускаем в целях сокращения объема публикации.

Пшеница. Россия (за исключением 2012 г.), ЕС и США — крупные экспортеры пшеницы. Референтные цены у нас на 17—36% (в среднем за 6 лет на 26,6%) ниже, чем в ЕС, на 8—32% (в среднем на 20%), чем в США, и на 50—60% ниже средних мировых цен экспорта (по данным ФАО). Динамика референтных цен также разная. Так, в 2011 г. этот показатель в вышеназванных странах вырос на 17—23%, в России — лишь на 2,1%. Отчасти такую динамику цен можно объяснить тем, что после эмбарго на экспорт зерна в 2010 г. наша страна с трудом завоевывала рынки. Но тогда референтные цены оказываются не сопоставимыми с мировыми, а, по литературным источникам, не сравнимыми с ценами других стран и не показывают истинного положения производителя и потребителя на мировом рынке. Заметим, что цены производителя пшеницы в РФ, по статистике ОЭСР, для четырех лет из шести заметно (на 2—10%) ниже, чем установленные по методике.

Молоко и молокопродукция. В Россию импортируют порядка 25% требуемых объемов. В ЕС и США производство молока и молочной продукции, как правило, превосходит потребление на 2—3%.

Цена производителя, по методике ОЭСР, практически совпадает с ценой реализации переработанного молока сельскохозяйственными организациями. При расчете величины поддержки цену сельхозорганизации применяют ко всему объему потребляемого молока и молокопродукции, хотя значительную их часть производят и потребляют непосредственно в ЛПХ и в торговлю не поставляют.

По методике ОЭСР, в России (за исключением 2012 г.) референтная цена молока на 20—50% меньше, чем в ЕС. В 2007—2008 гг. этот показатель в стране на 28—30% ниже, чем в США, а затем то меньше, то больше на 2—10%. При этом реальные цены реализации молока «у ворот фермы» в Европе и мире в 2007—2009 гг. были на 10—25% выше, чем цены реализации у нас.

Говядина и телятина. Россия импортирует примерно 25—30% говядины, США — не более 4—10%, в ЕС с 2010 г. производство мяса перекрывает потребление на 1—2%. Поэтому для России референтная цена говядины по методике рассчитывается на основе цены CIF импорта. По статистике ФАО, цены импорта бескостного мяса говядины и телятины выше на 10—40%, чем референтные цены по мето-

¹⁰ *Beef and veal по методике ОЭСР.*

¹¹ *Pigmeat методике ОЭСР.*

¹² *Poultry meat методике ОЭСР.*

дике (за исключением 2007 г.). Средняя мировая цена импорта этой продукции, по статистике ФАО, выше референтной цены, высчитанной по методике, на 45—75%.

Доля **мяса свиней**, импортируемого в Россию, сократилась с 50% в 2007 г. до 35% в 2012 г. Производство свинины в ЕС в последние годы на 5—8% превышает потребление, а в США — на 18—25%.

Динамика референтной цены в РФ не всегда совпадает с таковой в ЕС. Они изменяются в противоположных направлениях по сравнению с предыдущим годом на протяжении трех из пяти (2008—2012) лет.

Референтная цена свинины в долларах (по методике) в нашей стране на 20—40% ниже средней мировой импортной (по ФАО) и на 10—80% ниже экспортной из США, что может означать заниженность референтной цены для РФ.

Мясо птицы. Импорт в страну сократился с 40% в 2007 г. до 13% в 2012 г. В ЕС производство мяса птицы в последние годы на 1—5% превышает потребление, а в США — на 19—23%.

Референтная цена мяса птицы в России на 64—110% выше, чем в ЕС, и на 20—50% выше, чем в США. Объясняется это тем, что у нас приобретают мясо птицы глубокой переработки, а в ЕС и США — без таковой. Сопоставимости референтных цен для РФ, ЕС и США не отмечено.

Направления изменений и количественные показатели референтной цены в ЕС и США существенно отличаются от таковых в Российской Федерации (три несовпадения по направлениям из пяти возможных). Величина средней мировой цены импортного мяса птицы, по данным ФАО, для 2008—2011 гг. ниже на 3—33%, чем референтная цена в России, однако они постепенно сближаются, что, видимо, объясняется выравниванием качества ввозимого в Россию и среднемирового импорта.

Итак, наша «гипотеза сопоставимости» для референтных цен не подтвердилась. Во-первых, большие различия в величине их не позволяют утверждать, что группы товаров с одним и тем же наименованием однородны по качественному составу в разных странах. Видимо, при расчете цен не учитывают качество продукции. Во-вторых, референтные цены в определенные годы для разных стран на одноименные товары слабо коррелируют, так как изменяются в противоположных направлениях. В-третьих, цены отличаются не только на величину транспортных расходов. Различия эти нестабильны и непропорциональны ценам.

Поскольку для большинства стран исходной базой для расчета референтных цен служат цены экспорта и импорта в долларах, мы вычислили коэффициенты корреляции этих показателей для вышеназванных продуктов, а также стран за 1999—2013 гг. В связи с инфляцией референтные цены растут, поэтому для каждого вида продукции (и страны) вывели регрессионные уравнения линейных трендов цен по времени и рассчитали коэффициенты корреляции

отклонений их от линейного временного тренда. Оказалось, что лишь корреляция референтных цен пшеницы высокая (0,8–0,9), что объясняется большой интегрированностью мирового рынка зерна. Остальные коэффициенты невысоки и лишь два из них значимы на уровне 0,05. Несколько выше других коэффициенты корреляции цен на молоко ЕС и США (0,586), а также цен на мясо свиной РФ и ЕС (0,641), но в целом корреляция этих показателей низкая.

Мы пришли к выводу, что методика ОЭСР, по которой оценивают величину государственной поддержки, несовершенна, а результаты ее не всегда достоверны. Для повышения качества расчетов целесообразно создать специальную группу при Министерстве сельского хозяйства Российской Федерации, представители которой будут постоянно участвовать в этой работе. Методику нужно сделать более содержательной и выработать новые подходы к приемам оценки величины государственной поддержки, в том числе и на региональном уровне.

Литература

1. Узун В. Я., Гатаулина Е. А. Методические подходы к оценке эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных производителей. М.: ГНУ ВИАПИ им. А. А. Никонова, 2009.
2. Эпштейн Д. Б. Содержание аграрной реформы // АПК: экономика, управление. — 1993. — № 1.
3. Эпштейн Д. Б. О механизме диспаритета цен // АПК: экономика, управление. 1996. — № 6.
4. Эпштейн Д. Б., Никифорова Е. О. Оценка потерь сельского хозяйства от диспаритета цен / Никоновские чтения. РАСХН, ВИАПИ. — М., 2002.
5. Эпштейн Д. Б. Рентабельность сельскохозяйственных предприятий России // АПК: экономика, управление. — 2004. — № 8.
6. Agricultural Policies in Emerging Economies. 2009. Monitoring and evaluation. OECD. 2009.
7. OECD'S Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support. Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual). 2010.
8. OECD. <http://www.oecd.org/agriculture/agricultural-policies/psemanual.htm>
9. OECD-FAO Agricultural Outlook, Highlights 2013.
10. Статистика ФАО. <http://faostat.fao.org/>
11. http://www.oecd.org/tad/agricultural-policies/ForDistribution_ZAF.xls
12. http://stats.oecd.org/BrandedView.aspx?oecd_bv_id=agr-data-en&doi=data-00659-en
12. WB Pink sheets // <http://data.worldbank.org/>

РЕЗЮМЕ. Проанализирована методика оценки величины и относительного уровня государственной поддержки на примере трех стран (Россия, США, ЕС) и сделан вывод о ее недостаточной достоверности.

ABSTRACT. The methods of assessing the value and relative level of the state support have been analyzed on example of three countries (Russia, USA, EU) and the conclusion is made about its insufficient reliability.

Контактный адрес. Эпштейн Давид Беркович, 196608, С.-Петербург-Пушкин, ш. Подбельского, 7, тел. 8(812)466-66-44, e-mail: epsteindb@gmail.com

С. 17—22

Библ. 12

Оценка государственной поддержки сельского хозяйства

Эпштейн Д. Б., Северо-Западный научно-исследовательский институт экономики и организации сельского хозяйства

epsteindb@gmail.com

Ключевые слова: аграрная политика, государственная поддержка сельского хозяйства, показатель величины, субсидии, мировые цены, референтные цены

Key words: agrarian policy, state support of agriculture, value index, subsidies, world prices, reference prices

Реферат

Оценка величины государственной поддержки сельского хозяйства весьма важна для решения вопросов региональной и федеральной аграрной политики. В последние годы появилось немало публикаций, в которых некритично воспринимаются результаты расчетов по методике оценки господдержки Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и делаются неадекватные выводы о поддержке сельского хозяйства России и ее аграрной политике. Эта методика основана на сопоставлении внутренних и мировых (референтных) цен на продукцию и ресурсы. По результатам ее применения оказывается, что Россия – один из мировых лидеров в поддержке сельского хозяйства. Для сравнимости результатов по разным странам «референтные» цены должны, очевидно, удовлетворять следующей гипотезе «совместимости»: товары импорта и экспорта должны быть однородны по качественному составу; динамика цен на одноименные товары в долларах для различных стран должна коррелировать, так как по своему содержанию это мировые цены экспорта или импорта одного и того же вида продукции; цены для разных стран могут отличаться на величину транспортных расходов (от производителя до порта страны потребителя). Однако анализ референтных цен по пяти продуктам (пшеница, молоко, говядина и телятина, свинина, мясо птицы) для России, США и ЕС с 2007 по 2012 г. показал, что эти требования не выполняются. В результате был сделан вывод, что «гипотеза сопоставимости» для референтных цен не подтвердилась. Большие различия в величине таких цен не позволяют утверждать, что группы товаров с одним и тем же наименованием однородны по качественному составу для разных стран. Во-первых, при расчете референтных цен не производится корректировка с учетом качества. Во-вторых, эти цены в определенные годы для разных стран на одноименные товары в долларах слабо коррелируют, так как изменяются в противоположных направлениях. В-третьих, референтные цены для разных стран отличаются не только на величину транспортных расходов (от производителя до порта страны потребителя), так как различия нестабильны и не пропорциональны ценам.

Summery

Assessing the value of the state support for the agriculture is rather important for solving the problems of regional and federal agrarian policy. In recent years there appeared not little publications, in which the results of calculating by methods of state support assessment are not critically assimilated on the side of the Organization of economic cooperation and development (OECD) and making inadequate conclusions on the support of agriculture in Russia and her agrarian policy. Those methods are based on the comparison of internal and world (reference) prices for products and resources. On results of its application it turns out that Russia is one of world leaders in the support of agriculture. For comparing the results in different countries the 'reference' prices must apparently satisfy the following hypothesis of 'combination': import and export commodities must be similar in quality composition; the dynamics of prices for similar commodities in dollars for different countries must correlate, because in its contents those are world prices of export or import in one and the same kind of products; prices for different countries may differ by the value of transport expenses (from producer till the port of consumer's country). But analyzing the reference prices in five products (wheat, milk, beef and veal, pork, poultry meat) for Russia, USA and EU from 2007 to 2012 indicated that those demands are not fulfilled. The conclusion is made as a result that 'hypothesis of comparison' for reference prices is not confirmed. Large differences in the value of such prices permit approving that the groups of products with one and the same name are similar in the quality composition for different countries. First, during calculating reference prices correcting is not made with account for the quality. Second, those prices in definite years for different countries of uniform products in dollars correlate weakly, because they change in different directions. Third, reference prices differ for various countries not only by the value of transport expenses (from the producer to the port of the consumer's country), because the differences are not stable and not proportional to prices.