

В статье рассматриваются зерновой рынок и методы, используемые для его регулирования. Особое внимание уделяется интервенционным закупкам. Подчеркивается, что данного способа регулирования недостаточно, особенно, когда предприятия хлебопродуктов не готовы к скачкам цен. Необходимо восстанавливать институциональные структуры, разрушенные при переходе к рынку, а также формировать эффективную систему биржевой торговли зерном, совершенствовать инструменты государственной поддержки и кредитования зернопроизводящих хозяйств.

Ключевые слова: зерновой рынок, государственное регулирование, интервенции, экспорт зерна

Волны зернового рынка

А. КУЛЕШОВА,

Новосибирское предприятие хлебопродуктов

Тревожные ожидания

Правительство России 5 августа 2010 г. объявило о начале государственных интервенций и моратории на экспорт зерна, который должен вступить в силу через 10 дней и продлиться до 31 декабря¹. Убытки экономики РФ от установившейся этим летом аномальной жары и лесных пожаров в более чем 25 регионах страны в денежном эквиваленте составили уже 5 млрд дол.²

Аналитики констатируют сокращение официального прогноза урожая зерновых в 2010 г. причем прогнозы по его объемам меняются почти каждый день. Так, если Министерство сельского хозяйства прогнозировало, что урожай достигнет 85 млн т, то через две недели – 75 млн т. Для сравнения: в 2009 г. урожай составил 100 млн т. А аналитики Glencore, крупнейшей компании мира, занимающейся торгами на

¹ Ведомости. - 2010. – 6 авг.

² Ущерб от аномальной жары в России оценили в \$15 млрд. URL: <http://www.forbes.ru/news/54281-ushcherb-ot-anomalnoi-zhary-v-rossii-otsenili-v-15-mlrd> (10.08.10).



сырьевых рынках, прогнозируют, что объемы урожая вряд ли превысят 65 млн т³.

Как сообщает газета Financial Times, запрет на вывоз хлеба из России вызвал панику на международных сырьевых рынках и спровоцировал рост цен на пшеницу до пиковых значений с момента кризиса 2007–2008 гг. Засуха в России, Казахстане, в странах Евросоюза и наводнение в Канаде привели к самому стремительному за 37 лет росту котировок пшеницы в течение месяца на Чикагской бирже. С начала июня цена бушеля почти удвоилась – до 8,68 дол. Тем временем аналитики предупреждают об угрозе продовольственной инфляции (агфляции), особенно для развивающихся стран⁴.

Вследствие этого усиливается роль государственного регулирования внутреннего рынка зерна. Возникает вопрос, насколько эффективными инструментами окажутся мораторий на экспорт и организация интервенций.

Особенности зернового рынка

Зерно составляет почти 40% всей товарной продукции и обеспечивает 2/3 прибыли сельхозпроизводителей⁵. На зерновом рынке можно выделить четыре основные группы субъектов: производители, покупатели (первичные и конечные), а также государственные структуры, регулирующие рынок.

Переход сельскохозяйственной отрасли на рыночные отношения с одновременным ослаблением роли государства заметно повлиял на состояние этого рынка. Сегодня в России нет развитых институтов, таких, которые давно и успешно работают на зарубежных зерновых рынках. Нет специализированных инвестиционных компаний, отсутствует развитая биржевая торговля зерном как таковая. Оптовых межрегиональных рынков также не существует, не хватает актуальной статистической информации о состоянии рынка зерна и операциях на нем. Отсутствуют компании, которые бы

³ Ведомости. – 2010. – 6 авг.

⁴ Шушунова Е. Зерно уже не дорожает, но впереди – агфляция. URL: <http://www.vedomosti.ru/finance/news/2010/08/09/1077400>

⁵ Перспективы организации биржевого рынка зерна в России (интервью с директором Национальной товарной биржи С.А. Наумовым). URL: <http://www.rcb.ru/rcb/2007-24/8883/>

охватывали всю технологическую и техническую цепочку – от производства зерна до его потребления. Слабая материально-техническая база, неустойчивое финансовое положение, высокая стоимость техники и низкая – рабочей силы также тормозят развитие отношений на рынке зерна.

За последние десять лет структура **спроса** на зерновом рынке существенно изменилась. В связи с большими запасами зерна в хранилищах сократились его закупки фирмами-экспортерами. Уменьшился внутренний спрос населения на мучные изделия. В то же время, несмотря на введение экспортных пошлин, внешний спрос повысился. Потенциал роста потребления зерна на фуражные цели невысок.

Предложение зерна нестабильно, оно зависит от производственных возможностей зерновых хозяйств, мощностей элеваторов, объема резервного запаса зерна. Колебания предложения вызваны изменениями посевных площадей и валового сбора, скачками урожайности и ее резкими различиями по отдельным регионам, низкими остатками зерна в хозяйствах.

Дисбаланс спроса и предложения на зерновом рынке приводит к тому, что заранее неизвестно, какой объем продукции можно получить в следующем году, а тем более – по какой цене ее продать или купить. Нестабильность цен вызывают территориальная распределенность посевов зерна и сезонность его производства, нестабильность мировых рынков и существенный приток спекулятивного капитала, отсутствие четко обозначенной государственной стратегии рынка зерна и несовершенство законодательной базы⁶.

Большая часть территорий, занятых под зерновыми, находится в зоне рискованного земледелия (Сибирь, Алтай, Кубань и др.), и увеличение посевов в таких районах также оказывает существенное влияние на изменчивость цен.

На зерновой рынок России воздействуют и такие факторы, как высокие транспортные издержки, административные барьеры межрегиональной торговли, местное регулирование цен, институциональные ограничения (например, традиции установления межрегиональных торговых связей и т.д.),

⁶ *Малых Н.И.* Повышение эффективности зернового хозяйства Российской Федерации. Автореф. дис. на соиск. уч. ст. к. э. н. – М., 2008.

недостаточный уровень развития инфраструктуры, межрегиональные различия цен на одну и ту же продукцию⁷.

Опыт предшествующих десятилетий показал, что рост производства зерна, удовлетворение собственных потребностей, а также возрождение экспортного потенциала России возможны только при формировании цивилизованного эффективно работающего зернового рынка, в должной мере регулируемого государством⁸.

Инструменты госрегулирования

Рынок зерна во всех странах является наиболее регулируемым, государство традиционно играет и будет играть на нем значительную роль. Можно сказать, что зерновой рынок – образец для всех регулируемых рынков (к ним можно отнести, например, рынок недвижимости или страховой).

Переход России к рыночной экономике вызвал наибольшие трудности именно на зерновом рынке. Причина в том, что при переходе к рынку не были своевременно выработаны адекватные механизмы регулирования ни в одном из крупных его секторов. Этот процесс оказался длительным и продолжается до сих пор.

За годы реформирования в институциональной структуре агропродовольственного рынка произошли существенные изменения: децентрализация управленческих полномочий и расширение полномочий регионов в части самообеспечения продовольствием, регулирования рынков, появление новых участников, субъектов рынка на отдельных участках продовольственных цепочек, модификация функций государства, диверсификация каналов закупок и сбыта.

Государственное регулирование рынка существенным образом изменяет взаимоотношения между его участниками. Если на нерегулируемом рынке они прозрачны и демократичны, то

⁷ Лобова С.В. Совершенствование организационно-экономических взаимоотношений участников агропродовольственного рынка. – Барнаул: Изд-во Алт. ун-та, 2007. – 293 с.

⁸ Концепция развития зернового рынка России: цели Концепции. URL: <http://www.samaragrains.com/conception-1.php>

на рынке с государственными регуляторами один из участников получает определенные привилегии.

На зерновом рынке такой привилегированной стороной является производитель (начальный продавец) зерна. Государство объективно заинтересовано в его поддержке по простой причине. Если при высоком урожае цена зерна резко упадет и производитель зерна разорится, то на следующий год не будут освоены посевные площади, в результате пострадает продовольственная безопасность страны. Хотя при свободных рыночных сделках цена зерна могла бы стать еще меньше, государство вмешивается и не допускает такого понижения цены, какое могло бы привести к разорению производителей зерна. Для этого используются самые разнообразные инструменты государственного регулирования зернового рынка⁹.

Чтобы поддержать внутреннее потребление, развитые страны развивают детское и школьное питание, инфраструктуру сбыта продукции и глубокой переработки, закупки для государственных нужд. Для поддержки экспорта зерна применяются экспортные субсидии и гарантии, связанные кредиты, возврат НДС, программы гуманитарной помощи и поддержки продвижения продукции на внешних рынках. Для помощи производству государство регулирует межотраслевые пропорции, ограничивает внутреннюю и внешнюю конкуренцию, компенсирует убытки и поддерживает доходность производства.

В целях экономического оздоровления неплатежеспособных сельскохозяйственных предприятий, преодоления спада и перехода к наращиванию производства сельскохозяйственной продукции привлекаются инвесторы из числа хозяйствующих субъектов, занятых переработкой сельскохозяйственной продукции. В ряде случаев инвестор становится для этих предприятий управляющей компанией, определяя условия ведения предпринимательской деятельности и направляя имеющиеся материальные ресурсы на увеличение объема производства. Все чаще элеваторы и предприятия хлебопродуктов включаются в состав формируемых сельскохозяйственных интегрированных структур. И в этом случае регулирующая роль государства становится неоспоримой.

⁹ Злочевский А. Государство и развитие рынка зерна: взгляд бизнеса // XI Международный зерновой раунд. – Кунду, Турция, 2010. – 25 с.

Государство предоставляет налоговые льготы и тарифные преференции, субсидии на привлекаемые ресурсы и услуги (включая лизинг и страхование с господдержкой), а также субвенции на производство различных видов продукции. Кроме того, оно обеспечивает погектарные выплаты, в том числе и за незасеянные, но обработанные площади.

Федеральная антимонопольная служба принимает меры по устранению дискриминации в доступе производителей зерна и продуктов его переработки к элеваторным мощностям. ФАС России и его территориальные органы выдают хозяйствующим субъектам обязательные для исполнения предписания с конкретными требованиями по развитию конкурентной среды.

Эти требования могут быть разными, но в целом они связаны с сохранением видов деятельности предприятия, круга контрагентов, доступа к мощностям и др. В обязательном порядке ФАС России принимает такие меры в случаях рассмотрения вертикально интегрированных сделок, когда есть соблазн и реальная возможность развивать бизнес внутри самой структуры, создавая барьеры для конкурентов.

Федеральная антимонопольная служба принимает меры по приостановлению действий нормативных актов субъектов Российской Федерации, устанавливающих ограничения по свободному обращению зерна и продуктов его переработки между регионами. По данным УФАС, за последние годы факты нарушения ст. 7 закона РФ «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» были выявлены, в частности, в Алтайском крае, Курской, Оренбургской, Белгородской, Амурской, Тамбовской областях, республиках Татарстан и Башкортостан¹⁰.

Некоторые задачи регулирования государство частично делегирует негосударственным структурам. Например, это касается прогнозов будущего урожая с использованием и обработкой данных с космических спутников. Такие данные улучшают информационное состояние зернового рынка и снижают уровень асимметричной информации, положительно влияют на биржевые котировки и снижают ценовые колебания.

¹⁰ Харитонашвили Т. Государственное регулирование рынков зерна // Конкуренция и рынок. – 2005. – 5 дек. URL: <http://www.kadis.ru/daily/index.html?id=25373>

Усложнение экономических взаимосвязей между субъектами зернового рынка привело к формированию интеграционных моделей производителей и потребителей зерна, представленных союзами юридически независимых компаний и некоммерческими объединениями.

Биржи, цены, интервенции

Большинство указанных проблем зерновой отрасли решаются с развитием инфраструктуры, основной элемент которой – товарные биржи.

Биржевая торговля направлена на развитие рыночных отношений в сельском хозяйстве, обеспечение территориальных потоков зерна. Формируемые на биржах цены являются общепризнанными ориентирами при совершении сделок купли-продажи, составлении бюджетных прогнозов и эффективным инструментом страхования участников рынка от ценовых рисков.

Практика показала высокую эффективность электронных зерновых биржевых торгов, позволивших оптимизировать коммерческие отношения между участниками рынка, обезопасить денежные и товарные средства и грузы в пути, сократить время на поиск необходимых коммерческих средств и соответственно извлечь дополнительные доходы для всех участников. Вместе с тем из-за отсутствия четко определенной процедуры проведения интервенций, недостатков и пробелов в законодательстве пока решены не все задачи.

Российские цены реагируют на мировые тенденции с явным запозданием – нет четкого механизма биржевой торговли. Об этом говорит, к примеру, динамика экспорта зерна из России. По предварительным данным «Совэкона», экспорт зерна из России в июле 2010 г. достиг 1,55 млн т, в том числе пшеницы – 1,35 млн т. Это рекорд для июля: год назад было 1,35 млн т, в том числе 0,87 млн т пшеницы¹¹.

По мнению аналитиков, это произошло, в частности, из-за того, что поставщики российского зерна выиграли государственные (Египет, Тунис, Ирак) тендеры на 750 тыс. т с поставкой в июле 2010 г. В июне, например, Россия поставила по гостендерам всего 310 тыс. т. В июле закупки всегда

¹¹ *Скрышник И.* Хлебу плыл // Ведомости. – 2010. – 10 авг. – № 147(2665).

снижались из-за неустойчивых цен, но в 2010 г. в конце мая – июне все стали контрактовать дешевую российскую пшеницу: мировые цены на зерно уже активно начали расти, а на российское – нет. По данным «Русагротранса», на 9 июня 2010 г. цена на французскую пшеницу на FOB составляла 167 дол., на американскую – 181 дол., на российскую – 165 дол. за тонну; на 1 июля – 183 дол., 204 дол. и 167 дол. за тонну соответственно¹².

Одна из актуальных задач государственного регулирования зернового хозяйства – ясное определение процедуры интервенций, соотношения прав и обязанностей участвующих в них субъектов. Это требует внесения изменений в Правила осуществления государственных закупочных и товарных интервенций для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, которые будут способствовать привлечению большого количества участников, созданию конкурентной среды и обеспечению исполнения сделок, заключенных на биржах.

Интервенции – это механизм регулирования рынка, и наиболее эффективен он при полной информации о сложившейся структуре зернового рынка. Эта рыночная мера предназначена для регулирования рынка сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия при снижении цен на реализуемую сельскохозяйственную продукцию ниже минимальных расчетных. Цены в ходе зерновых интервенций формируются на основе биржевого спроса, экспортной активности и общей ситуации на мировом зерновом рынке.

Покупка зерна осуществляется через торги на бирже. Чтобы участвовать в них, необходимо соблюсти ряд условий и правил. Во-первых, зерно, подлежащее продаже, должно быть заранее привезено на базу хранения в соответствии с объемом выделенных лотов. Один лот содержит 270 т очищенного и высушенного зерна. Как правило, у крестьян нет ни техники, ни горючего, чтобы качественно выполнить эти подготовительные операции. Требуется досушить зерно до 13%-й влажности, при этом теряется до 10% от объема. Следовательно, при продаже больших партий зерна производители несут большие

¹² *Скрышник И.* Хлеб уплыл // Ведомости. – 2010. – 10 авг. – № 147(2665).

затраты. Многомиллиардные затраты на проведение зерновых интервенций действительно служат благому делу поддержки отечественного производителя, но прежде всего стимулируют производителя низкокачественной продукции, никак не влияя на возделывание злаков высших сортов.

Любая выбранная модель интервенций может быть основана на официальной системе лицензированных (сертифицированных) товарных зерноскладов и выпускаемых ими складских свидетельств. В этом случае зерно рассматривается в качестве стратегического товара, позволяющего привлекать под его залог значительные объемы финансирования в аграрный сектор.

Россия же в последнее время двигалась в противоположном направлении. Вместо создания работающей системы лицензированных зерноскладов по сути ликвидируется даже нынешняя, пусть и недостаточно совершенная система официального контроля технического состояния зерноскладов – с января 2005 г. деятельность по хранению зерна перестала быть лицензируемой. Более того, в противоположность мировому опыту, 25 декабря 2004 г. ликвидирована и Государственная хлебная инспекция¹³. А со второго квартала 2010 г. Объединенная зерновая компания полностью отказалась от услуг сторонних сюрвейерских организаций и перешла на проведение проверок силами своих сотрудников. В частности, в апреле 2010 г. проверки в ООО «Береславский порт» выявили недостачу 7712 т зерна¹⁴.

Эксперты постоянно заявляют о необходимости незамедлительного принятия закона о складских свидетельствах, а в отсутствие лицензирования – введения хотя бы системы ведомственной сертификации зерноскладов. Тогда товаропроизводители получили бы возможность продажи зерна в течение сезона. Банки – надежный инструмент инвестирования в сельское хозяйство через товарные запасы. Элеваторы – привлечение дополнительных поклажедателей. Агрохолдинги – более понятные условия долгосрочного инвестирования в зерновую индустрию.

¹³ Постановление Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2004 г. № 708, г. Москва «Об упразднении Государственной хлебной инспекции при Правительстве Российской Федерации»

¹⁴ В Интервенционном фонде хранится более 9,5 млн т зерна. URL: <http://www.agronews.ru/newsshow.php?Nid=59197> (27.05.2010).

При этом можно сохранить текущую модель государственных интервенций закупки через биржу в качестве дополнительного страховочного инструмента воздействия на рынок. В пределах установленных лимитов государственный агент (ГУП ФАП) мог бы время от времени выходить на рынок через биржу и покупать (продавать) зерно по текущим рыночным ценам. Одно из условий внедрения такой модели – использование залоговых операций в качестве основного инструмента интервенций. А в качестве кредиторов сельскохозяйственных производителей могут выступать коммерческие банки и/или государственный агент (ГУП ФАП).

В добавление к тому, что одних интервенций недостаточно для успешного регулирования зернового рынка, отметим, что в России отсутствует такой важный элемент организационной инфраструктуры, как страховые зерновые компании.

Агрострахование – испытанный механизм управления всеми сельскохозяйственными рисками. Аграриям оно гарантирует поступление денежных средств, защищая от потери урожая и снижения цен. Банкирам – возврат кредитов, взятых на сельскохозяйственные нужды. Выгоды государства заключаются в том, что по программе страхования оно компенсирует только часть рисков, остальные принимают на себя производители и частные компании.

В этой связи интересен опыт США, где в 15 утвержденных компаниях-агростраховщиках, заключивших с правительством договор о перестраховке, работает около 16 тыс. агентов и оценщиков убытков. Почти для всех сельскохозяйственных культур разработаны свои страховые продукты¹⁵. Основная причина успеха американской программы – достаточно высокие субсидии производителям: Федеральная корпорация по страхованию урожая компенсирует около 60% общей суммы страховых взносов. Точное ранжирование полномочий и прозрачность в сотрудничестве государства и частного сектора в сфере агрострахования усиливают шансы на длительный успех.

¹⁵ Опыт, которым стоит воспользоваться. Партнерство между государственным и частным сектором в системе агрострахования. URL: <http://www.zol.ru/review/show.php?data=6659&time=1276166575> (05.05.2010).

Информационное обеспечение

На сегодняшний день информационное обеспечение регионального зернового рынка явно недостаточно. Отсутствие оперативной рыночной информации приводит к потерям, препятствует формированию независимых хозяйствующих субъектов в сельском хозяйстве. Рынку аграрной продукции нужна рационально организованная система информации, базирующаяся на четкой системе индикаторов, стабильной технологии сбора и распространения, развитой системе электронной биржевой торговли на зерновом рынке.

Поэтому важнейшая задача – создание максимально благоприятных условий доступа всех участников зернового рынка к своевременной, качественной, надежной, не очень дорогой и полной информации. Для выявления потенциала, прогнозирования развития информационной службы регионального рынка зерна анализ состояния и возможностей главных объектов информационной инфраструктуры зернового рынка, основных источников информации имеет первостепенное значение.

Одним из стратегических направлений является развитие единого электронного рынка по всем значимым продуктам на основе информационно-аналитических систем сети Интернет.

Чтобы обеспечивать исполнение обязательств по биржевым сделкам, целесообразно формирование системы складов (с 51%-й долей государства в уставном капитале), предоставляющих гарантии участникам сделок. Складские свидетельства являются гарантией надежности элеватора и выполнения им своих обязательств перед держателями свидетельств.

Последствия принимаемых мер

С учетом многообразия и сложности факторов, обуславливающих кризис в зерновом производстве, только ценовыми методами невозможно решить все проблемы отрасли. Вместе с тем при рыночных отношениях обоснованные закупочные цены, а также введение платы за незасеянные сельскохозяйственные площади, соответствующие целям

и задачам развития зернового производства, становятся мощным рычагом экономического воздействия на него¹⁶.

Вопросы экономических взаимоотношений между участниками зернового рынка являются на сегодняшний день очень актуальными, так как вследствие высоких урожаев 2009 г. и засухи 2010 г. предприятия хлебопродуктов оказались не готовы к радикальным скачкам цен. Сегодня уже введены дополнительные меры по усилению контроля за надлежащей сохранностью зерна, находящегося в государственном интервенционном фонде.

С 15 августа и до конца 2010 г. экспорт зерновых запрещается с целью защиты местных потребителей от роста цен и дефицитов. Как только поступили сообщения об этом, цены на пшеницу взлетели, что повлекло за собой подорожание кукурузы и прочих заменителей. Предполагается, что потери от временного эмбарго на экспорт зерновых составят до конца года около 3 млрд дол.¹⁷

Кроме того, даже из-за временного запрета российские мукомолы теряют рынки, которые с большим трудом завоевывали в последние годы. *Рынок муки очень специфический, это – не биржевой товар. Потерять эти рынки легко, а вернуться обратно – очень непросто.* Просьбу отменить эмбарго на вывоз муки инициировали алтайские мукомолы, производящие 12% всей муки в РФ, при этом 15% всей выпускаемой в регионе муки экспортируется¹⁸.

Зерновые интервенции из резервного фонда государства Министерство сельского хозяйства РФ отложило до середины осени 2010 г., пока не станут ясны реальные потери урожая. Зерно из закромов государства будет направляться в пострадавшие от засухи регионы по их заявкам – без аукционов и по цене закупки¹⁹. От этого точно выиграют экспортеры, которым не придется исполнять невыгодные контракты,

¹⁶ Гунбина Т.Н. Экономический механизм функционирования рынка зерна: Дис. ...канд. экон. наук. – Новосибирск, 2001. – 151 с.

¹⁷ Ущерб от аномальной жары в России оценили в \$15 млрд.

¹⁸ Алтайские мукомолы инициировали обращение, касающееся отмены эмбарго. URL: <http://www.politsib.ru/news/?id=44502> (10.08.10).

¹⁹ Михайлова М. Запас карман не тянет. URL: <http://www.vkonline.ru/toprint/38790.html> (10.08.10).

и точно проиграют производители зерна²⁰. Что в итоге будет с ценами, непонятно.

В этой связи интересно решение Казахстана, который стал направлять зерно из северных регионов страны в западные, где наблюдаются дефицит пшеницы и удорожание муки и хлеба на фоне засухи. Правительство решает сразу две проблемы – обеспечивает зерном те регионы, где нет его запасов, и получает возможность влиять на цены на хлеб, а также освобождает элеваторы северных регионов под зерно будущего урожая²¹.

Но вышеуказанные инструменты недостаточны для создания адекватно функционирующего зернового рынка в нашей стране, требуется дальнейшее развитие средств государственного регулирования зернового рынка. Необходимо стремиться к информационной прозрачности рынка, позволяющей преодолевать значительную часть административных барьеров, сформировать эффективную инфраструктуру, прежде всего развитую систему биржевой торговли зерном, совершенствовать инструменты государственной поддержки и кредитования зернопроизводящих хозяйств.

В случае выполнения поставленных задач принципиальным образом изменится позиция предприятий хлебопродуктов на рынке, она приблизится к тем условиям, какие созданы для аналогичных производств в странах с развитой системой рыночных институтов.

²⁰ Путин перепахал цены. URL: <http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/2010/08/06/242867> (06.08.10)ю

²¹ Казахстан начал перенаправлять зерно из северных регионов в западные. URL: <http://www.apk-inform.com/showart.php?id=96433> (10.08.2010).