

СТРУКТУРНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА КАНАДЫ И РОЛЬ МИНИСТЕРСТВА ЭТОЙ ОТРАСЛИ

И.П. Масленников, Департамент экономики Министерства сельского хозяйства и продовольствия РФ

В настоящее время федеральную политику Канады в области сельского хозяйства можно охарактеризовать как политику свободного выбора путей, форм и способов производственной деятельности частных собственников на землю, частных и кооперативных собственников капитала и основных средств производства при монопольном государственном регулировании торговли основными сельскохозяйственными продуктами (зерно, молоко, продукция птицеводства) и монополии производителей на оптовую торговлю остальными продуктами (мясо, картофель, фрукты и овощи, шерсть, табак и другие).

Характер аграрной политики Канады и механизмы ее осуществления сформировались под влиянием англо-американского опыта в управлении развитием сельского хозяйства и с учетом реальных климатических условий и жестокой конкуренции со стороны США, находящихся в более благоприятной для сельского хозяйства климатической зоне, а структурная организация отрасли — еще и с учетом постепенно накапливаемого собственного опыта взаимоотношений производителя, переработчика, потребителя и администрации на провинциальном и федеральном уровнях и, наконец, здравого смысла.

Все экономические трудности, возникавшие в результате неблагоприятных погодных условий, экономических депрессий, войн, жестокой конкуренции на мировом сельскохозяйственном рынке, с которыми сталкивались производители за последнее столетие, были преодолены в основном благодаря сохранению приоритета интересов производителя. Вся организационная структура отрасли нацелена на обслуживание и защиту интересов производителя.

В структуре сельского хозяйства Канады центральное место занимают частные фермерские и кооперативные хозяйства.

Акцент на частнособственническом характере основной структурной единицы (фермерском хозяйстве) затеняет другие принципиально важные структурные единицы — общественные ассоциации производителей (без уставного фонда) и кооперативно-акционерные объединения (с уставным фондом) районного и провинциального (реже федерального) уровней.

В настоящее время в Канаде насчитывается 277 тыс. фермерских хозяйств (средняя площадь земли — 244 га) и 506 сельскохозяйственных кооперативов. В аграрном секторе зарегистрировано более 330 ассоциаций производителей, в том числе 84 ассоциации в животноводстве.

Производство и оптовый рынок различных сельскохозяйственных продуктов контролируются 121 торговым управлением провинциального уровня.

В структуру министерства сельского хозяйства и продовольствия страны входят две торговые корпорации (Канадское пшеничное управление, Канадская комиссия по молочным продуктам) и четыре агентства, контролирующих производство и рынок птицеводческой продукции (яйцо, инкубаторные цыплята, бройлеры и индейки). Все четыре агентства курируются Национальным советом по сельскохозяйственным продуктам.

Ассоциации производителей и кооперативные союзы в различных сферах производства — основные структуры, с которыми федеральная и провинциальная администрации, в том числе и

сельскохозяйственные, имеют дело, вступают в партнерские отношения. Через ассоциации направляются субсидии и дотации, им предоставляются гарантии министерства по кредитам, получаемые в Сельскохозяйственной кредитной корпорации или коммерческих банках.

Ассоциации производителей, кооперативы и их союзы созданы на основе федерального закона «Canada Cooperative Associations Act» (1970 г.). Принимаемый в соответствии с этим законом устав ассоциации или кооператива может предопределять общественный или производственный характер их деятельности соответственно без создания и с созданием уставного фонда.

Специализированные ассоциации производителей (ассоциация производителей пшеницы, ассоциация производителей овса, совет производителей масличного рапса, ассоциация производителей картофеля и десятки других в растениеводстве, ассоциация производителей молока, ассоциация животноводов мясных пород скота, ассоциация по отдельным видам и породам животных и птицы и десятки других) полностью заменили административные специализированные отделы и управления министерства. Ассоциации являются демократическими и хозрасчетными образованиями производителей. Они определяют отраслевую политику в сфере производства и на рынке, лоббируют принятие необходимых решений в парламенте и правительстве, защищают интересы отрасли и конкретного производителя.

Кооперативно-акционерные компании (предприятия), членами которых являются как фермеры, так и жители конкретной местности, позволяют сочетать личный капитал и кооперативные усилия всех в производственной (главным образом в заготовке, переработке и хранении продукции) и торговых сферах. Акционерная форма учета инвестиций и распределения прибыли и демократичная система управления дают возможность производителям получать дополнительную прибыль и отстаивать свои основные интересы.

Реализация частных интересов конкретных производителей обеспечивается через специализированные торговые управления по видам продуктов, организованные ассоциациями производителей. Торговые управления созданы в соответствии с законом «Agricultural Product Marketing Act — 1970» и имеют кооперативно-акционерный характер. Один фермер может быть членом нескольких ассоциаций производителей и, соответственно, нескольких торговых объединений. Упомянутый закон предоставляет последним право регулировать объемы производства, определять ценовую политику и осуществлять монопольную оптовую, а иногда и розничную торговлю. Это позволяет не допускать кризисов сбыта сельскохозяйственной продукции и обеспечивает производителям дополнительные источники доходов через их акционерное участие в предприятиях по переработке и в торговле.

Выразителем интересов всего аграрного сектора в Канаде является Канадский аграрный институт. Различные комитеты этого института, избранные из представителей отдельных секторов отрасли, оценивают состояние сельского хозяйства, анализируют общую политику и представляют предложения по основным технологическим, экономическим и политическим вопросам развития отрасли. Эти предложения обсуждаются и утверждаются на ежегодных форумах Канадского аграрного института. Предложения, утвержденные форумом, и заявления передаются министру сельского хозяйства и продовольствия, который, как правило, участвует в работе форума института и учитывает его решения при выработке аграрной политики.

Вся деятельность министра сельского хозяйства и продовольствия и федеральных сельскохозяйственных корпораций предопределена законодательными актами, часть из которых была принята парламентом страны еще в 1930—1950 гг., что свидетельствует об устойчивости организационной структуры, преемственности и последовательности всей аграрной политики.

Функции министерства — разработка основных направлений аграрной политики на федеральном и провинциальном уровнях, ее реализация на местах, оценка состояния производства и переработки основных сельскохозяйственных продуктов, мониторинг внутреннего и внешнего рынков, анализ этой информации, совместно с Советом по сельскохозяйственной науке (общественный форум, существующий за счет взносов его членов) координация научно-исследовательских работ и финансирование НИР по ключевым проблемам сельского хозяйства и охраны окружающей среды.

Регламентация деятельности федерального и провинциальных министерств министерством сельского хозяйства и продовольствия страны не оставляет места для администрирования производственной или снабженческой деятельности. В структуре министерства нет отделов по производству отдельных культур, механизации и электрификации, племенной работе и сертификации племенных животных, строительству и перерабатывающей промышленности.

Во взаимоотношениях с непромышленными структурами (ассоциациями производителей, торговыми кооперативными управлениями, аграрным институтом) министерство является партнером по вопросам аграрной политики. В производственной и рыночной сферах министерство — партнер производителей в решении экономических проблем производства и торговли. Эта партнерская роль проявляется в экономической поддержке производства (дотации на производство, гарантированные цены, страховые взносы) и экономическом стимулировании его перспективного развития (дотации на перепрофилирование старых и создание новых производств, научные разработки по производству перспективной продукции). Эта роль проявляется также в обслуживании маркетинговых интересов производителей экспортной продукции и прямой экономической поддержке экспорта (экспортные кредиты, компенсации разницы в цене на внутреннем и внешнем рынках).

Федеральный доллар в форме ценовой надбавки к рыночным ценам для обеспечения доходности производимой продукции и доллар в сумме производственных расходов в форме кредитной поддержки, выплаты процентов по кредитам, гарантии по кредитам, налоговые льготы — основные рычаги государственного управления и поддержания доходности сельскохозяйственного производства.

С начала 1990-х годов соотношение между массой первого и второго доллара меняется в сторону увеличения массы последнего, что одновременно объективно отражает изменения в характере и приоритетах аграрной политики Канады.

Если до конца 1980-х годов в программе экономической поддержки сельского хозяйства преобладали субсидии, доплаты к ценам (субсидии на производство и транспортировку масла и сыра, на транспортировку зерна и кормов, компенсации на приобретение техники, удобрений, горючего, стройматериалов и т.п.), то на рубеже 1990-х годов под давлением международных обязательств и с учетом качественно новой экономической ситуации в сельском хозяйстве была разработана программа полной отмены прямых доплат (субсидий) и сделан акцент на страховые программы. Последние, как чисто канадское изобретение, позволяют отводить от Канады обвинения в продолжении политики субсидирования и в то же время оказывать экономическую поддержку производителям.

С учетом произошедших изменений в аграрной политике уменьшилось число и характер задач, решаемых министерством. Сейчас они формулируются следующим образом:

- обеспечить доходность, качество и реализуемость всей сельскохозяйственной продукции и продовольствия;
- стимулировать производство в соответствии с рыночным спросом
- содействовать стабильному и самообеспечивающемуся производству продукции;
- наращивать производство на основе региональных возможностей по его специализации;
- обеспечивать сохранность сельскохозяйственных ресурсов и окружающей среды.

Основной практической целью аграрной политики Канады остается стабилизация доходности всего сельскохозяйственного производства как необходимое условие для решения других задач аграрной политики, а именно, укрепления его потенциала для расширения объемов производства экспортной продукции (зерно, мясо), решения продовольственной проблемы, для обеспечения занятости населения.

Механизмы для достижения этой цели и решения задач были предусмотрены законом от 1959 г. «The Agricultural Stabilization Act» («Стабилизация сельскохозяйственного производства»), а затем развиты и модифицированы принятием в 1991 г. нового закона «Farm Income Protection Act» («Защита доходности фермерских хозяйств»).

По ключевым отраслям производства приняты специальные законодательные акты, обеспечивающие создание условий для доходного производства экспортного зерна (пшеница, ячмень, овес), молока, продукции птицеводства. В соответствии с этими законами в структуре министерства созданы федеральные корпорации:

- Канадское пшеничное управление (1943 г.);
- Канадская комиссия по молочным продуктам (1966 г.);
- Национальный совет по продукции птицеводства (1970 г.);
- Канадская сельскохозяйственная кредитная корпорация (1959 г.).

Форма корпораций, их организационная основа, характер деятельности (особенно в части производства и ценообразования) являются канадским «изобретением». Эти структуры создали условия для стабилизации производства основных продуктов, укрепления экономики фермерских хозяйств и пополнения бюджета страны за счет экспорта значительных объемов зерна и мяса.

Жесткий государственный контроль экспорта и уровня цен на внутреннем рынке позволяют скорее не допускать, чем преодолевать конкуренцию американского производителя.

Все остальные сферы сельскохозяйственного производства (кроме производства зерна, молока и продукции птицеводства) являются объектами внимания провинциальных правительств, их департаментов сельского хозяйства и торговых управлений.

Обеспечение доходности производства достигается за счет рациональных технологий (вклад производителя), кредитной и ценовой политики государства (вклад государства), вырабатываемой совместно ассоциациями производителей и государством (вклад маркетинговых служб специализированных торговых управлений).

Предоставление целевых кредитов, предоставление по ним гарантий, выделение дотаций по отдельным проектам, внесение страховых взносов (от 50 до 66% от суммы взноса) — основная форма прямой экономической поддержки производства. Страховые взносы производятся из федерального и провинциального бюджетов, как правило, в равных долях.

До 1996 г. в Канаде было два агентства по контролю качества — сельскохозяйственных продуктов (при министерстве сельского хозяйства и продовольствия) и продовольствия, напитков и лекарств (при министерстве здравоохранения). Сейчас в стране на их основе создано одно — по инспекции продовольствия, в структуру которого переведены отделы прежних агентств — инспекции пищевых продуктов (кроме зерна), ветеринарии, карантина растений, ядохимикатов, напитков, лекарственных препаратов, контроля среды обитания человека и др.

Объединение двух агентств в одно, перевод его на самоокупаемость (обеспечение бюджета агентства за счет оплаты его услуг по анализу качества и сертификации продуктов), сокращение числа научно-исследовательских институтов и опытных станций (с 40 до 19), уменьшение числа служащих в структуре министерства сельского хозяйства и продовольствия проведены с целью уменьшения дефицита государственного бюджета.

В 1994—1995 гг. бюджет федерального Министерства сельского хозяйства составлял 2,07 млрд долл., на 1997—1998 гг. выделено 1,6 млрд, а к 2003 году намечено сократить эту статью государственных расходов до 1,2 млрд долл. Однако при этом утверждается, что вклад федерального министерства в страхование доходности сельскохозяйственного производства останется на прежнем уровне — 600

млн долл. в год (провинциальные министерства вносят в фонд страхования доходности 400 млн долл.).

Канадский опыт построения организационной структуры и схемы функциональных и координационных связей основных структурных единиц в сельском хозяйстве может быть принят во внимание при поиске путей решения проблем, стоящих перед российским сельским хозяйством. Нельзя не учитывать при этом сложившийся многолетний опыт по поддержке сельскохозяйственных товаропроизводителей в других экономически развитых странах, имеющих мощную рыночную экономику. Государства этих стран рассматривают сельское хозяйство как стратегическую отрасль и проводят активную поддержку его бюджетными средствами.

В Канаде, например, уровень государственной поддержки сельского хозяйства в процентах к стоимости реализуемой продукции составляет 25, Австрии — 44, Финляндии — 72, Швеции — 47, в Швейцарии — 76, Японии — 72, в США он колеблется по годам от 27 до 40.

Преодоление кризисной ситуации в сельскохозяйственном производстве России невозможно без проведения политики государственной поддержки аграрного сектора экономики, так как ее уровень достаточно низкий и продолжает снижаться. Так, если в 1992 г. дотации и компенсации от общей выручки составляли 27,5%, то в 1997 г. — только 9,6%.

XXI