

Из постановления Коллегии Счетной палаты Российской Федерации от 22 июня 1999 года № 20 (171) “О результатах проверки целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета (зерно-бюджет)”:

Утвердить отчет.

Поддержать предложение аудитора Счетной палаты С.П. Опеньшева о направлении отчета и аналитической записки Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е.С. Строеву, Председателю Государственной Думы Федерального собрания Российской Федерации Г.Н. Селезневу, Председателю Правительства Российской Федерации С.В. Степашину.

Аудитору Счетной палаты С.П. Опеньшеву довести материалы по результатам проверки до средств массовой информации.

ОТЧЕТ

о результатах проверки целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета (зерно-бюджет)

В соответствии с планом работы Счетной палаты Российской Федерации на 1999 год, утвержденным решением Коллегии Счетной палаты от 29 декабря 1998 г. № 38 (151), и на основании удостоверений на право проведения проверки от 11 марта 1999 г. №№ 277, 278, 279, 280 специалистами направления по контролю за расходами федерального бюджета в сельском хозяйстве и рыболовстве, на охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию и геодезию начальниками инспекций Н.В. Ивановым и В.П. Крыловым, зам. начальника инспекции В.С. Крыловым и старшим инспектором И.С. Кононовым, а также экспертами А.И. Алтуховым, М.А. Бабковым, Э.А. Сагайдаком, В.Н. Семеновым., Л.В. Счастливецовой с февраля по май 1999 г. проведена проверка целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации и их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета (зерно-бюджет).

Цель проверки: проверить целесообразность выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации и их влияния на повышение уровня значимости

производства зерна в формировании доходной части бюджета.

Предмет проверки: производство и переработка зерна, взаимодействие зернового подкомплекса с федеральным бюджетом.

Объекты проверки: Минсельхозпрод России; администрация Алтайского края, предприятия и организации АПК Алтайского края; минсельхозпрод Ростовской области; минсельхоз Саратовской области.

По результатам проверки подготовлены следующие документы:

1. Акт проверки целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации и их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета (зерно-бюджет) в Минсельхозпрод России.

2. Акт проверки целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации и их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета (зерно-бюджет) на примере Алтайского края.

3. Акт проверки целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации и их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета (зерно-бюджет) в минсельхозпрод Ростовской области.

4. Акт проверки целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации и их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета в минсельхозе Саратовской области.

5. Акт проверки целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации и их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета (зерно-бюджет) на примере Романовского района Алтайского края.

6. Акт проверки целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации и их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета (зерно-бюджет) на примере общества с ограниченной ответственностью (ООО) «Мельница» Алтайского края.

7. Акт проверки целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации и их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета (зерно-бюджет) на примере открытого акционерного общества (ОАО) «Иткульский спиртзавод» Алтайского края.

8. Аналитическая записка по проверке целесообразности выделения государственных средств на обеспечение зерновой безопасности Российской Федерации и их влияния на повышение уровня значимости производства зерна в формировании доходной части бюджета (зерно-бюджет).

Случаев отказа в предоставлении информации и препятствования в работе не было. Акты подписаны без замечаний.

Значение зерновой безопасности России

В решении проблемы обеспечения продовольственной безопасности Российской Федерации зерно и продукты его переработки имеют особую важность как продовольствие стратегического значения. Они являются главными пищевыми продуктами населения, пригодными к длительному хранению, транспортабельными при необходимости перераспределения по территории страны.

Приоритетное значение зерна в продовольственном обеспечении определяется также технологической возможностью создания его резервных фондов, предназначенных для надежного хлебофуражного снабжения страны, регулирования цен на внутреннем зерновом рынке.

Кроме этого, при переработке и использовании зерна на комбикорма обеспечивается получение животноводческой продукции, являющейся составной частью продовольственного обеспечения населения.

Необходимо отметить, что около 40 % агропромышленного производства непосредственно связано с зерновыми ресурсами. Под посевами зерновых культур занято более половины пашни, на долю зерна приходится свыше одной трети стоимости валовой продукции растениеводства и почти треть всех кормов в животноводстве. По занимаемой площади пашни, размерам вовлеченных в него трудовых, материальных и финансовых ресурсов зерновое производство превосходит любую другую отрасль растениеводства.

Зерно является важнейшим источником доходов не только и не столько для его производителей, оно создает значительную часть доходов пищевой промышленности. Устойчивое производство зерна служит основой для формирования доходной части бюджета от поступлений налогов и акцизов

при производстве и реализации продукции его переработки.

Особенно важной является оценка зернового производства с точки зрения социальной значимости, надежного обеспечения населения хлебом и хлебными изделиями, а также продовольствием, произведенным с использованием продуктов переработки зерна. За счет хлеба и хлебных изделий удовлетворяется до 40 % дневной потребности в пище, от 40 до 50 % - в белке и углеводах. С учетом расхода зерна на производство продуктов животноводства его удельный вес в энергетическом содержании пищевого рациона населения составляет не менее 50-60 процентов. Поэтому в обеспечении продовольственной безопасности страны зерно и продукты его переработки имеют особую важность как продовольствие стратегического значения.

Потребность в зерне и продуктах его переработки

По расчетам Минсельхозпрода России, для обеспечения продовольственной независимости страны, удовлетворения потребности в зерне животноводства и перерабатывающих отраслей производство зерна должно составлять одну тонну на душу населения, что для России равняется 140 млн. тонн.

Государственные потребности зерна для выпечки хлеба, производства крупы и на технические нужды (спирт и пиво) составляют 33 млн. тонн, такое же количество зерна необходимо для производства комбикормов.

Таким образом, общие ресурсы товарного зерна в Российской Федерации должны составлять 65-70 млн. тонн.

Основные тенденции в производстве зерна

В 1986-1990 годах среднегодовая площадь посевов под зерновые культуры в Российской Федерации составляла 65,6 млн. га при урожайности 15,9 центнера и валовом сборе 104,3 млн. тонн.

С начала 90-х годов в России установилась устойчивая тенденция сокращения посевов зерновых культур, особенно усилившаяся в последние годы. В

1991-1995 годах среднегодовые посевные площади зерновых культур составили 59,1 млн. га, что почти на 6,5 млн. га ниже уровня 1986-1990 годов. В 1996-1997 годах по отношению к 1991-1995 годам посевная площадь зерновых культур уменьшилась еще почти на 6 млн. га, а в 1998 году – более чем на 8 млн. гектаров.

Урожайность зерновых в 1991-1995 годах к уровню 1986-1990 годов снизилась на 7 процентов. Несмотря на благоприятный по погодным условиям для зерновых 1997 год, когда по стране получена урожайность в среднем 16,5 центнеров с гектара, валовой сбор из-за сокращения площадей посевов составил всего 88,5 млн. тонн, что на 16 млн. тонн ниже уровня 1986-1991 годов и 60 % от потребности.

В 1998 году на фоне сокращения посевных площадей зерновых культур, засухи, охватившей около 40 регионов страны, а также непрекращающегося снижения уровня интенсивности зернового производства урожайность и валовой сбор зерна составили, соответственно, 9,4 ц/га и 47,5 млн. тонн, т.е. всего третью часть от потребности.

В среднем за 1996-1997 годы душевое производство зерна составило 528 кг против 593 кг в 1991-1995 годах и 702 кг в 1986-1990 годах, или снизилось, соответственно, на 11 и 28,8 процента. В 1998 г. оно составило всего 370 кг.

Тенденция сокращения посевных площадей зерновых культур и снижения объемов производства зерна в 90-е годы сопровождалась изменениями в их структуре. Основные структурные сдвиги произошли в группах продовольственного и фуражного зерна: они характеризовались повышением удельного веса первой группы и снижением – второй.

Устойчивая урожайность в 90-е годы была характерна для группы зернофуражных культур (14,6 ц/га), тогда как по продовольственной группе она снизилась с 17 ц/га до 14,8 ц/га. Поэтому более высокие темпы сокращения посевов зернофуражных культур по сравнению с продовольственной группой явились одной

из причин уменьшения общего объема производства зерна в стране.

Структурные сдвиги в производстве зерна в 90-е годы характеризуются четко выраженной тенденцией увеличения доли пшеницы, которая в 1996-1997 годах достигла половины общероссийского производства зерна – 50,1 % против 41,7 % в 1986-1990 годах и 43,4 % в 1991-1995 годах. В продовольственной группе доля пшеницы возросла с 72,8 до 82,4 % при снижении объема ее производства с 43,5 до 39,6 млн. т (на 9,1 %).

Почти в 2 раза сократился объем производства озимой ржи, являющейся второй продовольственной зерновой культурой России. Ее доля в общем объеме производства зерна понизилась с 11,9 до 8,5 процента. В 2,5 раза уменьшилось производство проса, 2,9 – риса, на 13,4 % - гречихи. В целом объем производства зерна крупяных культур в 1996-1997 годах был в 2,2 раза ниже, чем в 1986-1990 годах (3,8 и 1,7 млн. тонн), а их доля в общем производстве зерна снизилась с 3,6 до 2,2 процента.

В группе зернофуражных культур наибольшее сокращение производства зерна произошло по зернобобовым – в 2,5 раза и кукурузе – в 1,8 раза. Объем производства зерна основных фуражных культур - ячменя и овса - снизился на одну четверть, однако это не отразилось на их доле в общем производстве зерна (35 %).

Сокращение площадей зерновых культур и снижение валовых сборов зерна характерно для всех регионов страны, однако их темпы по отдельным из них были неодинаковы, что в значительной степени обусловлено различной видовой структурой зернового производства, которая в дореформенный период складывалась под влиянием общесоюзного разделения труда с учетом максимального использования природно-климатического и экономического потенциала каждого региона.

Так, если в целом по России среднегодовое производство зерна в 1996-1998 гг. по сравнению с 1986-1990 гг. сократилось на 34%, то в Алтайском крае - на 48 %, в Ростовской области - на 56 %. В силу неодинаковых требований различных зерновых культур к условиям возделывания (почва, сумма температур свыше 10

градусов, количество осадков и др.) сложилось их размещение по стране и специализация регионов на производстве тех или иных видов зерна. Так, Поволжье (Саратовская, Самарская области), Урал (Оренбургская, Курганская области), Западная Сибирь (Алтайский край, Новосибирская и Омская области) являются основными производителями зерна яровой пшеницы. Недостаток влаги и высокая температура в период созревания способствуют формированию здесь высокобелкового зерна твердых и сильных пшениц, идущих преимущественно на продовольственные цели. В этих же регионах сконцентрированы посевы проса, являющегося засухоустойчивой культурой.

Волгоградская область, а также Центрально-Черноземный и Северо-Кавказский экономические регионы (Ставропольский и Краснодарский края, Ростовская область) с более мягким климатом и благоприятными условиями перезимовки являются основными производителями зерна озимой пшеницы. Она занимает здесь около 60 % общего объема производства зерна. Северный Кавказ является и основным производителем зерна кукурузы и риса. Эти же культуры возделываются и на орошаемых землях Калмыкии, Астраханской и Волгоградской областей.

В регионах Севера, Северо-Запада, Центра, Восточной Сибири и Дальнего Востока от 65 до 75 процентов посевов и производства зерна приходится на ячмень и овес. В Волго-Вятском экономическом районе четверть производства зерна приходится на озимую рожь.

Исходя из различий в видовой структуре посевов зерновых культур, наиболее низкие темпы их сокращения в 1996-1997 годах к дореформенному уровню (13-18 %) наблюдались в регионах производства яровой и озимой пшеницы, более высокие (25-35 %) – в Северо-Западном экономическом районе и в регионах с преобладанием в посевах зернофуражных культур.

Среднегодовая урожайность в 1996-1997 годах оказалась выше уровня 1986-1990 годов в регионах Севера и Северо-Запада, Волго-Вятском, а также Поволжском и Уральском экономических районах. В последних двух экономических районах это обусловлено в основном благоприятными погодными условиями 1997 года. Так, полученная в Поволжье в этом году урожайность зерновых культур в размере 19,7 ц/га явилась самой высокой за последние 40 лет. В остальных регионах произошло снижение урожайности зерновых культур, причем в наибольшей степени на Северном Кавказе - на 32,1 процента.

Во всех экономических районах России произошло снижение объемов производства зерна. Оно колебалось от 40-50 % на Северном Кавказе и Дальнем Востоке до 3-7 % в Поволжье, на Урале, в Волго-Вятском экономическом районе.

Несмотря на эти тенденции, существенных изменений в размещении посевов зерновых культур в 1996-1997 годах по сравнению с дореформенным периодом не произошло. Их площади сконцентрированы в Поволжье (19,7 и 19,9 %), на Урале (19 и 19,2%), Западной Сибири (15,8 и 16,9 %), Северном Кавказе (11,9 и 12,6 %). Что касается размещения производства зерна, то особенно заметно снижение доли основного производителя зерна – Северного Кавказа – с 21,8 до 17,1 % и повышения доли Поволжья – с 17,3 до 22,2 % и Урала – с 14,1 до 17,7 процента.

В связи со структурными изменениями в зерновом производстве следует отметить и такую негативную тенденцию: в большинстве товарных зон страны, производивших в 1986-1990 годах более одной тонны зерна в расчете на душу населения, темпы снижения валового сбора в 90-е годы были выше, чем в среднем по России. Это ведет к уменьшению объемов межрегионального обмена зерном и сужению внутреннего рынка.

Наблюдающееся же во всех регионах увеличение посевов пшеницы, обусловленное интересами повышения

самообеспеченности продовольственным зерном, ведет к деспециализации зернового производства, стиранию границ сложившихся товарных зон того или иного вида зерна, а также к снижению эффективности использования зерна. Повышение доли пшеницы в структуре производства зерна при снижении ее качества увеличивает ее удельный вес в концентрированных кормах для животноводства. Однако и по кормовым достоинствам (содержание протеина, аминокислотный состав) и по эффективности (урожайность, себестоимость кормовой единицы) сорта продовольственной пшеницы уступают зерну ячменя и овса. Это снижает продуктивность скота и качество животноводческой продукции, повсеместно увеличивает расход кормов на ее производство и себестоимость.

В последние годы резко снизился уровень химизации зерновой отрасли. Если в 1986-1990 годах на 1 га посева зерновых вносилось минеральных удобрений 89 кг д.в., органических – 3,3 т/га, то в 1998 году, соответственно, 16 кг/га и 0,9 т/га.

Удельный вес площадей, на которые вносятся минеральные удобрения, снизился с 66 до 25 %, а органические – с 74 до 32 процентов. В 1998 году в 22 регионах было внесено менее 5 кг минеральных удобрений на гектар пашни. Это означает, что применять минеральные удобрения имели возможность лишь отдельные хозяйства. Только в 3-х регионах было внесено более чем 50 кг туков на 1 га пашни: в Республике Татарстан (однако это значительно меньше, чем в прошлые годы), Республике Карелия и Мурманской области.

По уровню внесения минеральных удобрений Россия в 5 раз отстает от Канады, в 12-22 раза – от США, стран ЕС и Китая. Даже при половинной норме окупаемости минеральных удобрений можно было бы дополнительно получить не менее 11-12 млн. тонн зерна.

Ухудшились и другие показатели химизации земледелия. Так, площадь известкования почв по отношению к 1990

году составила только 12,8 %, фосфоритования - 5,3 процента. В 1998 году практически приостановлены работы по мелиорации земель, известкование кислых почв проводилось на площади в 5-20 раз меньшей, чем это было необходимо для поддержания плодородия. В 2 раза сократилась площадь, на которой применяется комплекс мер по защите растений от сорняков, болезней и вредителей.

Снижение использования химических средств защиты растений привело в последние годы к размножению в основных товарных зонах клопа-черепашки и ухудшению качества зерна пшеницы. Так, в 1995 году по сравнению с 1990 годом доля зерна сильной пшеницы в общем объеме ее закупок снизилась с 11 до 1,8 %, ценной – с 46 до 42 %, твердой классной – с 1,5 до 1 процента.

Начиная с 1991 года происходит резкое снижение интенсивности зерновой отрасли, что в первую очередь отрицательно отразилось на урожайности зерновых культур, а также на размере их посевных площадей. Современный уровень состояния ее материально-технической базы не способен обеспечить нормальный режим производства зерна, гарантировать его сохранность и бесперебойное движение к потребителям, рациональное использование зерновых ресурсов.

Падение уровня интенсивности зерновой отрасли вызвано целым комплексом причин, в том числе диспаритетом цен на реализуемое зерно и приобретаемые для его производства промышленные средства производства и оказываемые услуги и резким сокращением государственной поддержки сельских товаропроизводителей. В этих условиях ежегодно выручка от реализации зерна неуклонно уменьшает возможные объемы приобретения зернопроизводящими хозяйствами необходимых материально-технических ресурсов. Это в сочетании с сокращением объема реализации зерна и снижением его доходности привело к тому, что поступление техники в 1998 году по

сравнению с уровнем ее поставок в 1990 году составило: по тракторам – 5,3 %, грузовым автомобилям – 3,1 %, комбайнам зерноуборочным – 6,1 процента. Вследствие этого даже при сокращении посевных площадей зерновых культур число зерноуборочных комбайнов, приходящихся на 1000 га их посевов, уменьшилось с 6,6 до 5,1 шт., а нагрузка посевов на комбайн возросла со 152 до 195 га. По тракторам эти показатели составили, соответственно, 10,6 и 8 шт. и 95 и 124 га. Обеспеченность хозяйств по сравнению с нормативным уровнем по тракторам составила 48%, зерноуборочным комбайнам – 51 процент. В целом машинно-тракторный парк на 70-75 % состоит из машин с истекшими сроками амортизации, примерно одна треть их неработоспособна и в разгар сезона работ в поле работает около двух третей наличного парка техники. Это наряду с трудностями в обеспечении сельских товаропроизводителей запасными частями и горюче-смазочными материалами влияет на сокращение зернового клина, снижает объемы механизированных работ, затягивает агротехнические сроки их выполнения, увеличивает потери зерна, ухудшает их качество. Нередко значительная часть посевов зерновых культур, особенно в северных регионах Нечерноземной зоны и Сибири, вообще не убирается.

Производство продуктов переработки зерна
Основными продуктами переработки зерна являются мука, крупы, спирт, пиво, макаронные изделия.

Во всех отраслях пищевой и перерабатывающей промышленности в 90-е годы произошло значительное сокращение производства продукции.

Объем выработки муки с 21,1 млн. тонн в 1986 году снизился до 12,2 млн. тонн в 1997 году и до 11,5 млн. тонн в 1998 году, что составило соответственно 57,8 и 54,5 % к уровню 1986 года.

Особенно резкий спад производства муки произошел в 1993-1996 годах, когда предприятия хлебопродуктов лишились

централизованного снабжения сырьем и распределения готовой продукции.

Если в 1986-1990 годах максимальный ежегодный спад производства составлял 5,7 % по отношению к 1986 году, то в 1993-1996 годах он колебался в пределах 10,8–15,7 процента.

С 1996 года снижение производства муки в стране приостановилось, объемы выработки продукции стабилизировались на уровне 12 млн. тонн.

Производственные мощности мельничных предприятий Российской Федерации, составлявшие в 1997 году 20,6 млн. тонн муки в год, в среднем загружены на 58 процентов.

Аналогичное положение прослеживается и в крупяной промышленности.

Объем производства крупы в 1998 году составил 32,3 % от уровня 1986 года, или с 3,1 млн. тонн снизился до 1 млн. тонн.

Спад производства в крупяной промышленности начался с 1991 года и составил 6,9 % к показателю 1990 года. Резкое снижение выпуска продукции было в 1992 году – 26 % к уровню 1991 года, в 1993 – сокращение к уровню предыдущего 1992 года составило 5 %, в 1994 – 15,8 %, 1995 – 12,5 %, 1996 – 28,6 процента. С 1996 года производство крупы стабилизировалось на уровне 1 млн. тонн в год, при этом имеющиеся производственные мощности крупозаводов (2,4 млн. тонн крупы в год) используются примерно на 40 процентов.

Низкий коэффициент использования производственных мощностей предприятий мукомольно-крупяной промышленности в настоящее время объясняется достаточной насыщенностью рынка мукой и крупой, что подтверждается и крайне незначительными объемами завоза импортных партий данной продукции в Россию в 1995-1998 годах.

Исключением является традиционный завоз по импорту крупы рисовой. Отечественные сельхозтоваропроизводители не обеспечивают в необходимых объемах крупозаводы рисом-зерном, что привело к снижению производства крупы в стране и простою перерабатывающих предприятий.

Для снабжения населения в страну ежегодно завозится от 350 до 500 тонн рисовой крупы.

Основными потребителями муки являются предприятия хлебопекарной и макаронной промышленности, на которых перерабатывается до 70 % муки хлебопекарной, а также макаронное и кондитерское производство, где объемы производства также снизились примерно в тех же пропорциях, что и на мельничных предприятиях.

Условия рыночных отношений продиктовали изменение ассортимента вырабатываемой продукции. В мукомольной промышленности при снижении общего объема производства наметилась тенденция к увеличению выпуска муки высоких сортов, в крупяной – производство продукции, ранее использовавшейся населением на корм.

В Российской Федерации, по экспертной оценке, кроме крупяных зерноперерабатывающих предприятий насчитывается около 1200 малых мельниц и 600 крупорушек, вырабатывающих до 1 млн. тонн муки и 200-250 тыс. тонн крупы.

В период с 1986 года по 1989 год потребление хлеба и хлебобулочных изделий в России стабилизировалось на уровне 16,4 млн. тонн в год. С началом экономических реформ спрос на хлеб резко возрос и достиг 18,8 млн. тонн в 1991 году, что объясняется низкой, в сравнении с другими продуктами питания, ценой, часть которой дотировалась государством.

Дальнейшее снижение выработки хлеба и хлебобулочных изделий вызвано следующими причинами:

- снятие ограничений на цену хлеба и дотаций государства, в результате хлеб печеный практически перестал использоваться на непищевые цели (в отдельных регионах на корм скоту использовалось до 25% его выработки);
- более экономное расходование хлеба и хлебобулочных изделий в связи с сокращением покупательной способности населения;
- резкое сокращение возврата черствого хлеба из торговой сети. По ранее

существующему порядку торговли хлебом магазины обязаны были иметь определенный ассортимент (до 5 наименований) за час до закрытия, поэтому часть нереализованного хлеба на следующий день возвращалась хлебозаводам на повторную переработку, т.к. срок его реализации заканчивался;

- в данных Госкомстата России по выработке хлеба и хлебобулочных изделий практически не учитываются объемы малых пекарен, которые сейчас производят от 10 до 15 % печеного хлеба по регионам, т.к. они отчитываются перед налоговыми службами и органами статистики по объемам производства только в денежном выражении.

Макаронная отрасль России представлена 264 предприятиями общей мощностью 1100 тыс. тонн в год, в том числе 600 тыс. тонн на 30 предприятиях, оснащенных импортным оборудованием.

Рост выработки макаронных изделий происходил до 1991 года, когда производство продукции составило 1115 тыс. тонн. Резкое снижение выработки началось с 1993 года и к 1997 году составило всего 454 тыс. тонн.

Помимо общих для пищевых предприятий причин снижения производства (снижение покупательной способности населения, сокращение использования на непивовые цели и т.п.) в макаронной отрасли основной причиной снижения был значительный завоз продукции по импорту.

На сегодня макаронные предприятия в кратчайшие сроки способны при наличии спроса практически удвоить выпуск продукции и полностью удовлетворить потребность населения России на макаронные изделия отечественного производства, причем не только по количеству, но и по ассортименту и качеству.

Объемы производства спирта этилового из пищевого сырья определяются потребностью основных его потребителей – ликероводочной и винодельческой отраслями, спирт используется в кондитерской, парфюмерно-косметической промышленности, медицине и др.

Постановление о мерах борьбы с пьянством и алкоголизмом, принятое в мае 1985 г., вызвало резкое сокращение производства ликероводочной и винодельческой продукции, в результате

чего потребность в спирте значительно сократилась.

Начиная с 1988 года, производство спирта увеличилось и в 1990 году составило 75,6 млн. дал, что в 1,8 раза больше, чем в 1987 году. Однако уровень 1986 года перекрыт лишь в 1993 году, когда было выработано 86 млн. дал этилового спирта.

В связи с трудностями в обеспечении предприятий сырьем производство спирта в 1991 году и 1992 году не превышало уровня 1990 года.

Резкий спад производства спирта и ликероводочных изделий вызван в основном повышением в 1996 году акциза на спирт для производства алкогольной продукции до 80 %.

Не имея оборотных средств, предприятия, вырабатывающие водку и ликероводочные изделия, а также спиртовые заводы из-за отсутствия реализации спирта практически были остановлены.

Для стабилизации производства на алкогольном рынке принято постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 1998 г. № 1159 “Об усилении государственного регулирования в сфере производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции”.

В результате мер, направленных на ужесточение контроля и упорядочение оборота этилового спирта и алкогольной продукции, наметилась тенденция к увеличению объемов их производства.

Производство пива, начиная с 1986 года, также резко сократилось. Было прекращено инвестирование в строительство новых и реконструкцию старых предприятий. С 1990 года отрасль не только прекратила свое развитие и обновление технической базы, но и систематически снижала темпы производства.

Падение объемов производства пива было обусловлено финансово-экономическим кризисом в отрасли. Состояние промышленности характеризовалось спадом производства, который был вызван снижением спроса из-за постоянного роста оптово-отпускной цены предприятий на производимую продукцию, удорожанием сырья и энергоресурсов, введением акцизного налога на

пиво, резким возрастанием на внутреннем рынке импортных напитков.

Начиная с 1997 года, положение в пивоваренной отрасли стабилизируется. При этом выпуск продукции по ряду предприятий возрос в 2-3 раза, постоянно улучшается качество и расширяется ассортимент вырабатываемой продукции.

Соотношение выделяемых федеральным бюджетом средств на поддержку производства зерна и доходов бюджета от его производства и переработки

Государственная поддержка производства зерна составила в 1990 году 1%, в 1997 году – 0,05 % валового внутреннего продукта (далее – ВВП) Российской Федерации. Таким образом, поддержка производства зерна в 1997 г. по сравнению с 1990 г. по отношению к ВВП сократилась в 20 раз.

Реальное финансирование сельского хозяйства из федерального бюджета в послереформенный период с каждым годом сокращается по сравнению с цифрами, принятыми законами о бюджете. Если в 1993 г. закон был исполнен на 91%, то в 1994 г. - на 86, в 1995 г. - на 64,9, в 1996 г. – на 66, в 1997 г. – на 52,7 процента.

Доля финансирования, приходящаяся на зерно, составляет к фактически выделенным суммам: в 1993 г. -24,3 %, в 1994 - 5,5, в 1995 - 31,7, в 1996 - 19,5, в 1997 г. - 18,8 %.

Удельный вес затрат федерального бюджета на поддержку производства зерна в общих расходах федерального бюджета на сельскохозяйственное производство невелик, подвержен сильным колебаниям и не соответствует значимости этой отрасли для обеспечения продовольственной безопасности России. Уменьшается поддержка производства зерна, приходящаяся на одну тонну, к цене зерна (в % к цене зерна): 1993 г. - 17,6; 1994 г. - 7; 1995 г. - 9,8; 1996 г. – 4; 1997 г. - 2,5.

За период с 1993 по 1997 годы поддержка зерна из федерального бюджета по отношению к цене зерна сократилась в 7 раз - с 17,6 % в 1993 г. до 2,5 % в 1997 г. Учитывая, что уровень цен на зерно в последние годы практически не растет и не обеспечивает рентабельности, необходимой для ведения расширенного воспроизводства, а по результатам 1998 г. даже простого воспроизводства, можно сделать вывод, что производство зерновых культур осуществляется в чрезвычайно неблагоприятных экономических условиях.

Приведенные данные подтверждаются результатами расчетов на материалах регионов. Так, в Саратовской области уровень поддержки зернового производства из федерального бюджета в расчете на 1 тонну по отношению к цене составил за период с

1992 по 1997 годы 2,5–3 %; в Алтайском крае – 5 процентов. Во всех регионах, по которым проводилась проверка, рентабельность зерна в настоящее время имеет отрицательное значение.

Производство зерна и его переработка выгодны с точки зрения его участия в формировании доходной части федерального бюджета. В комплекс отраслей, вносящих платежи в бюджет и связанных с производством зерна и его переработкой, входят сельское хозяйство, спиртоводочная, пивоваренная, хлебобулочная, мукомольная, крупяная, комбикормовая промышленность. Основными налогами, уплачиваемыми этими отраслями в федеральный бюджет, являются платежи от прибыли, акцизы, налог на добавленную стоимость, земельный налог, подоходный налог с физических лиц. Кроме того, за право производства, розлива и хранения алкогольной продукции уплачивается лицензионный сбор.

В структуре платежей доля акцизов на спирт питьевой и винно-водочные изделия и лицензионных сборов, взимаемых за производство, розлив и хранение алкогольной продукции, составляет 60-70 процентов. Именно акцизы и лицензионные сборы определяли объемы, динамику доходов в федеральный бюджет от зерна и продуктов его переработки, которые постоянно возрастали. Акцизы и лицензионные сборы за алкоголь и в настоящее время остаются наиболее перспективной статьей увеличения доходов бюджета от переработки зерна.

Анализ структуры доходов, поступивших в федеральный бюджет от функционирования зернового подкомплекса АПК, показал, что основная их часть поступает от отраслей промышленности, перерабатывающих зерно. По данным 1997 г., удельный вес сельского хозяйства в доходах федерального бюджета от производства и реализации зерна составил 4,1 %, а перерабатывающей промышленности - 95,9, в том числе: по алкогольной продукции - 72,5, мукомольной - 15,8, комбикормовой - 5,7 и крупяной - 1,9 %.

Платежи от производства зерна и продуктов его переработки в федеральный бюджет значительно превышают затраты

федерального бюджета на поддержку производства зерна:

| | 1994 г. | 1995 г. | 1996 г. | 1997 г. |
|--|---------|---------|---------|---------|
| Расходы федерального бюджета на поддержку производства зерна в сельском хозяйстве (млрд. рублей) | 571 | 1967 | 1674 | 1334 |
| Доходы федерального бюджета, полученные от производства и переработки зерна | 2253 | 6049 | 6434 | 9081 |
| Превышение доходов федерального бюджета, полученных от производства и переработки зерна, над расходами, направленными на поддержку его производства (разы) | 3,9 | 3,1 | 3,8 | 6,8 |

Каждый рубль, вложенный из федерального бюджета в зернопроизводство, принес в доход федерального бюджета 3,9 рубля в 1994 году, 3,1 рубля в 1995 году, 3,8 рубля в 1996 году, 6,8 рубля в 1997 году.

Исследования, проведенные в регионах, в частности, в Саратовской области, подтверждают данный вывод. Расчеты, произведенные по 1997 году, показывают, что доходы превышают расходы в 3,2 раза. По Алтайскому краю было произведено сравнение платежей в бюджет от производства зерна и продуктов его переработки с расходами консолидированного бюджета на поддержку зерна. Превышение доходов над расходами (в разы) по годам приводится ниже: 1994 г. - 1,1; 1995 г. - 2,2; 1996 г. - 2,2; 1997 г. - 4,4; 1998 г. - 6,7.

В Ростовской области сопоставлялись платежи в федеральный бюджет от производства и переработки зерна с расходами из федерального бюджета в расчете на тонну продукции. Превышение доходов над расходами по годам имеет следующий вид: 1994 г. - 111,1%; 1995 г. - 153,7; 1996 г. - 140; 1997 г. - 178,8 процента.

Следует учесть, что в переработку идет лишь около 35-40 % всех ресурсов зерна, и доходы от этой части перекрывают все расходы на поддержку зерновой отрасли, включая семена, корма, создание резервов, прирост запасов и проч.

В процессе проверки была проанализирована эффективность использования бюджетной поддержки зерна по отдельным отраслям перерабатывающей промышленности. На материалах Саратовской области произведено сравнение поступлений из бюджета на поддержку производства 1 т зерна с доходами, полученными от ее переработки в различных отраслях промышленности. Наиболее эффективным использование зерна оказалось при производстве водки, где доходы бюджета превысили расходы на поддержку зерна в 600 раз (в федеральный бюджет - в 515 раз). По хлебоулочной и макаронной промышленности превышение доходов над расходами составляет 10-12 раз.

Приведенные материалы подтверждают вывод о высокой эффективности производства зерна при формировании доходов федерального бюджета.

Выводы и предложения

1. Решение продовольственной проблемы в Российской Федерации в первую очередь зависит от эффективности функционирования зернового производства, уровень развития которого во многом определяет социально-политическую и экономическую стабильность в стране, ее продовольственную безопасность. Именно по уровню развития зернового производства можно судить не только об эффективности экономики АПК, но и об уровне жизни населения, о могуществе самого государства.

2. Являясь составной и значительной частью агропромышленного комплекса страны, зерновое производство, как и все его отрасли, начиная с 1991 г., проходит этап глубоких качественных и количественных изменений, связанных с переходом на рыночные отношения, который не только не улучшил, но существенно усугубил его положение.

3. Непрерывно сокращение размера посевных площадей зерновых культур при невысоком уровне их урожайности и продолжающемся снижении интенсивности ведения зерновой отрасли в сравнительно короткий период привели к такому уменьшению производства зерна в мирное время, которого не знала не только российская, но и мировая история развития зернового производства.

4. В последние годы для зернового производства характерны резкие колебания валовых сборов зерна, снижение эффективности его производства, а в 1998 г. оно впервые стало убыточным. Это во многом связано с преимущественно

экстенсивным ведением зерновой отрасли, ее деиндустриализацией, несовершенством экономического механизма хозяйствования, а также значительным сокращением государственной поддержки федерального и региональных уровней зернопроизводящих хозяйств. При сохранении современного положения дел в зерновой отрасли становится наиболее вероятным производство зерна на уровне 60 млн. т при дальнейшем его сокращении в перспективе, что не гарантирует увеличения потребления населением продуктов животноводства.

5. Значительно пополнить хлебофуражные ресурсы страны в первую очередь можно за счет тех ее зернопроизводящих регионов, в которых сосредоточено основное производство сравнительно дешевого и качественного товарного зерна. Именно они при активной поддержке государства в сочетании с осуществлением рационального использования выделяемых федеральных и региональных бюджетных средств могут дать ощутимую и быструю отдачу в наращивании товарных ресурсов зерна. Такими зернопроизводящими регионами, располагающими сравнительно большими потенциальными возможностями для удовлетворения собственных потребностей в зерне, увеличения его поставок на российский зерновой рынок, пополнения доходной части бюджета, являются те из них, которые традиционно производят свыше одной тонны зерна на душу населения. Учитывая остроту сложившейся ситуации с обеспечением страны зерном и ограниченность средств федерального бюджета, целесообразно на федеральном уровне осуществлять поддержку прежде всего производства товарного высококачественного продовольственного зерна в таких регионах как Краснодарский, Ставропольский и Алтайский края, Волгоградская, Саратовская, Оренбургская, Ростовская области и др.

6. В 90-е годы зерновой рынок формировался в условиях неблагоприятной экономической ситуации, вызванной либерализацией цен на средства

производства и услуги, внешнеторговой деятельности, резким сокращением объемов капитальных вложений, расстройством финансово-кредитной системы, снижением платежеспособности населения. Это повлекло за собой усиление диспаритета цен на зерно и промышленную продукцию, повсеместное снижение интенсивности ведения зерновой отрасли, вытеснение с рынка менее конкурентоспособной отечественной продукции, уменьшение спроса на фуражное зерно, падение урожайности, сокращение площадей зерновых культур и их валового сбора, ухудшение качества зерна.

7. При сложившейся экономической ситуации в стране зерновой рынок находится под воздействием трех основных взаимосвязанных факторов:

сравнительно низкого платежеспособного спроса большей части населения;

высокой доли импортной мясной и молочной продукции, в значительной мере сужающей ресурсы фуражного зерна для развития отечественного животноводства;

продолжающимся снижением выгодности производства зерна при относительном его “перепроизводстве” на кормовые цели.

Такое положение во многом является не только следствием неподготовленного и поспешного перехода зернового хозяйства страны на рыночные отношения, но и имеет более глубокие причины, которые накопились в его развитии и наиболее рельефно проявились в текущем десятилетии. Выход из него будет сравнительно продолжительным. Он потребует осуществления системы тактически и стратегически продуманных и энергичных мер на федеральном, региональном и локальном уровнях в направлении одновременного и согласованного повышения уровня покупательной способности населения и роста агропромышленного производства вообще и зернового в частности.

8. В 90-е годы развитию зернового производства и рынка зерна были присущи

следующие основные тенденции и особенности:

в сфере производства зерна - более экстенсивные методы ведения зерновой отрасли, сопровождаемые практически повсеместно непрерывным сокращением посевных площадей зерновых культур и снижением их урожайности и уменьшением объемов производства зерна; повышение доли продовольственной группы зерновых культур преимущественно за счет пшеницы; более резкое падение производства зерна в регионах его специализации; сокращение межрегиональных зерновых связей;

в формировании производственной и рыночной инфраструктуры - перемещение хранения товарного зерна к его производителям, устойчивое недоиспользование производственных мощностей по хранению и переработке зерна; неточность количественного и качественного учета товарных потоков зерна и продуктов его переработки;

в сбыте зерна - уход государства с рынка в качестве крупного оптового покупателя; сокращение объема товарного зерна; снижение эффективности от реализации зерна; резкое увеличение объема бартерных операций; сохраняющийся разрыв в уровне цен при реализации зерна по разным каналам его сбыта.

9. Традиционно являясь основой всего продовольственного комплекса и наиболее крупной отраслью сельского хозяйства, зерно составляет значительную часть кормовых ресурсов животноводства и сырья для пищевой и перерабатывающей промышленности, во многом определяя тем самым межотраслевые пропорции не только в агропромышленном производстве, но и во всей экономике страны. Исходя из этого, обеспечение устойчивого развития зернового производства должно стать приоритетным направлением государственной поддержки, особенно в годы с неблагоприятными погодными условиями для ведения зерновой отрасли. В противном случае, если не принять срочных мер, направленных на развитие зерновой отрасли, ее убыточность возрастет, что

неизбежно приведет к дальнейшему свертыванию производства зерна со всеми вытекающими отсюда негативными последствиями не только для АПК, но и экономики страны в целом.

10. Проведение взвешенной зерновой экспортно-импортной политики должно быть направлено на экспортирование тех видов зерна (не требующихся для внутреннего потребления страны), для производства которых имеются весьма благоприятные природные условия. Импорт должен в основном касаться дефицитных видов зерна.

11. Приоритетными направлениями регулирования производства и реализации зерна являются: стабилизация посевных площадей зерновых культур на уровне 90-х годов и рост их урожайности, совершенствование структуры посевов, улучшение качества зерна, обеспечение гарантии сбыта товарного зерна, поддержание доходов прежде всего сельских товаропроизводителей через разработку и реализацию федеральных, межрегиональных и региональных зерновых программ.

12. Показателем сравнительной эффективности экономического механизма поддержки зернопроизводства является соотношение доходов и расходов федерального бюджета от функционирования зернового подкомплекса АПК.

В дореформенный период (1986-1991 гг.) характерным было превышение расходов бюджета над его доходами от производства и реализации продукции данного подкомплекса, что было обусловлено низким уровнем государственных розничных цен и поддержанием этого уровня за счет бюджета через механизм особого счета регулирования цен.

В условиях проводимой реформы вследствие либерализации цен, уменьшения государственной поддержки зернового производства определилась тенденция существенного превышения доходов над расходами в зерновом подкомплексе АПК. По данным за 1994-1997 гг., это

превышение составило соответственно 3,1-6,8 раза. Это подтверждает не только необходимость сохранения вложения бюджетных средств в развитие зернового производства, но целесообразность их увеличения для последующего роста доходов федерального бюджета.

13. Анализ структуры доходов, поступивших в федеральный бюджет от функционирования зернового подкомплекса АПК, показал, что основная их часть поступает от отраслей промышленности, перерабатывающих зерно. По данным 1997 г., удельный вес сельского хозяйства в доходах федерального бюджета от производства и реализации зерна составил 4,1 %, а перерабатывающей промышленности - 95,9%, в том числе: по алкогольной продукции - 72,5, мукомольной - 15,8, комбикормовой - 5,7 и крупяной - 1,9 процента.

14. Анализ данных о государственной поддержке производства и реализации зерна за период с 1990 по 1997 годы показывает, что удельный вес ассигнований из федерального бюджета на эти цели сократился с 1 % до 0,05 % валового внутреннего продукта, т.е. в 20 раз. За период с 1993 по 1997 годы отношение величины поддержки из федерального бюджета на 1 тонну зерна к закупочной цене уменьшилось в 7 раз - с 17,6 % до 2,5 процента.

Снижение государственной поддержки производства и реализации зерна в основном связано с невыделением ассигнований на развитие сельского хозяйства, предусмотренного федеральным законом о бюджете на соответствующий год. Особенно это относится к выполнению таких статей бюджета как: компенсация части затрат на приобретение минеральных удобрений и химических средств защиты растений; компенсация страховых платежей; формирование страхового фонда семян.

15. Для сельхозтоваропроизводителей Российской Федерации производство зерна в 1995-1997 годах стало мало прибыльным. Рентабельность его производства снизилась

с 41,6 % в 1995 году до 14,6 % в 1997 году. В 1998 году производство зерна в России впервые за последние годы стало убыточным.

16. Оценка результатов применения нормативно-правовой базы, действующей в АПК, показала, что принятие Федеральных законов от 22 декабря 1994 г. № 53-ФЗ "О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд" и от 14 июля 1997 г. № 100-ФЗ "О государственном регулировании агропромышленного производства" и систематически принимаемых постановлений Правительства Российской Федерации по вопросам развития агропромышленного производства не получили реального и своевременного финансового обеспечения. Это негативно отразилось, в первую очередь, на производстве и реализации зерна. Прежде всего это относится к использованию гарантированных закупочных цен и нормативных коэффициентов - соотношений цен сельскохозяйственного сырья и готовой продукции. Не создан эффективный механизм компенсации 50 % возмещения страховых платежей сельскохозяйственным товаропроизводителям.

С целью повышения эффективности производства и реализации зерна и роста доходов федерального бюджета необходимо осуществление следующих мер:

- установить гарантированные цены при поставках зерна для государственных нужд, обеспечивающих его рентабельность в среднем по стране на уровне не менее 50 %;

- приступить к осуществлению закупочных и товарных интервенций зерна;

- осуществлять дотирование элитного семеноводства зерновых культур в размере до 50 % затрат на приобретение семян сельскохозяйственными товаропроизводителями.

В целях смягчения диспаритета цен на промышленную продукцию, потребляемую при производстве зерна, осуществить компенсацию для сельскохозяйственных товаропроизводителей:

- до 50 % затрат на приобретение горюче-смазочных материалов с постепенным сокращением компенсации по мере роста доходности производства зерна; довести соотношение отпускной цены за 1 т дизельного топлива к цене 1 т зерна в среднем по стране 1:1;

- сохранить компенсацию до 50% затрат на приобретение минеральных удобрений, необходимых для производства зерна, с постепенным снижением размеров компенсации по мере роста доходности этого производства.

В целях экономии бюджетных средств необходимо выделять их сельскохозяйственным товаропроизводителям на поддержку производства зерна с учетом показателей эффективности их работы. С целью повышения обоснованности дотирования производства зерна необходимо разрабатывать и применять нормативы затрат в разрезе основных видов зерновых культур, дифференцированные по основным товарным зонам производства зерна.

Учитывая приоритетную роль производства зерна в системе агропромышленного комплекса, считать целесообразным выделение отдельной строкой сумм на его поддержку в общем объеме средств федерального бюджета, направленных на финансирование сельскохозяйственного производства.

Среди предложений экономического порядка, рекомендуемых регионами и не отраженных выше, целесообразно включить следующие:

внедрение в хозяйственный оборот зерна, складских свидетельств в качестве залога по кредитам, оплате бюджетных платежей, а также для развития рынка ценных бумаг;

определение порядка безналичного расчета за сельхозпродукцию и формирование единого контроля за сделками на зерновом рынке;

установление квот на экспортируемые зерновые культуры и введение лицензий на экспорт зерна. Для более широкого представительства

сельхозтоваропроизводителей в экспорте и в целях укрепления экономики

сельхозтоваропроизводителей установить порядок взаимных соглашений, в соответствии с которыми организации, имеющие лицензии на право экспортной деятельности, обязаны осуществлять посредническую деятельность на основе получения комиссионных вознаграждений от заключаемых сделок. Это позволит направить финансовые потоки как рублевые, так и в иностранной валюте непосредственно сельхозтоваропроизводителям;

привлечение для производства товарных ресурсов зерна финансовых средств регионов – потребителей в случае, если они располагают большими финансовыми возможностями; в частности, использовать их для формирования резервного фонда зерна региона-поставщика;

заключение договоров между администрациями ввозящих и вывозящих зерно районов и территориальными управлениями железных дорог об установлении региональных тарифов на перевозку зерна, льготных сезонных тарифов и тарифов, дифференцированных в зависимости от вида зерна.

По результатам указанной проверки целесообразно направить аналитическую записку Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Е.С. Строеву, Председателю Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Г.Н. Селезневу, Председателю Правительства Российской Федерации С.В. Степашину.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

С. П. ОПЕНЫШЕВ