

логии переработки навоза в высококачественные органические удобрения. На основе выбранного варианта технологии определяется рациональный состав технических средств, обеспечивающих требуемую производительность ресурсосберегающей технологии производства органических удобрений.

Список литературы

1. Бондаренко А.М., Забродин В.П., Курочкин В.Н. Механизация процессов переработки навоза живот-

новодческих предприятий в высококачественные органические удобрения: монография. — Зерноград: АЧГАА, 2010. — 184 с.

2. Качанова Л.С., Бондаренко А.М., Вуколов М.В. Моделирование систем применения удобрений на предприятиях АПК: монография. — Зерноград: АЧГАА, 2013. — 118 с.

3. Качанова Л.С., Вуколов М.В. Экономико-математическое моделирование применения системы удобрений в организациях АПК // Вестник ФГБОУ ВПО МГАУ. — 2013. — Вып. № 2 (58). — С. 56–61.

УДК 637.1:339.923:061.1ЕС

И.О. Поleshкина, канд. экон. наук

Российский государственный аграрный университет — МСХА имени К.А. Тимирязева

ОПЫТ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ МЕХАНИЗМА КВОТ ДЛЯ ПОДДЕРЖКИ МОЛОЧНОГО СЕКТОРА

После завершения Второй мировой войны в мире активизировались интеграционные процессы, необходимые для дальнейшего развития экономики. Это привело к созданию союза между европейскими государствами, инициаторами которого стали Германия и Франция. В 1957 г. между шестью странами-членами Европейского сообщества Еврокомиссия предложила создание Единой аграрной политики (Common Agricultural Policy). Единая аграрная политика предполагала создание общего рынка с устранением каких-либо барьеров между странами-членами сообщества, предпочтению продуктов сообщества (излишки производства продукции должны быть предложены прежде членам ЕЭС, так же как и потребление должно быть удовлетворено за счет стран ЕЭС), финансовую солидарность (финансирование сельского хозяйства из единого наднационального фонда). Основу Единой аграрной политики составляли механизмы гарантированных общих цен и организации общих рынков, определяющие правила регулирования производства и торговли сельскохозяйственной продукцией во всех странах-членах ЕС с целью увеличения производства сельскохозяйственной продукции и создания благоприятных условий для жизни фермеров.

Молочный сектор особенно выделялся среди секторов аграрного производства и регулировался отдельным направлением сельскохозяйственной политики ЕС в связи со значимостью молочной продукции в рационе питания человека и особой ролью круглогодичного производства молока для сельского населения. Решение о создании единого рынка молока и молочной продукции в ЕЭС было принято в 1968 г. постановлением ЕЭС от 31 марта 1984 г. № 804/68 и исправлениями № 856/84.

Система мер регулирования единого рынка молока и молочной продукции ЕЭС была направлена на поддержание единого высокого уровня цен на внутреннем рынке за счет государственных интервенций излишков продукции и установления высоких импортных пошлин. Изъятая с рынка продукция размещалась на складах и отправлялась на экспорт по сниженным ценам за счет экспортных субсидий (необходимых из-за разницы между высокими поддерживаемыми ценами ЕЭС и мировыми ценами) с целью восстановления баланса на внутреннем рынке сообщества. Регулирование рынка фактически осуществлялось за счет государственных закупок сливочного масла, сухого обезжиренного молока и сыра. Закупку молочных продуктов производили государственные интервенционные агентства, созданные в каждой стране. Кроме того, разрешалось оказывать национальную поддержку программ обеспечения молоком школьников. Для импорта и экспорта молочной продукции было введено лицензирование. Меры государственного регулирования внутреннего рынка ЕЭС оказались настолько действенными, что уже в начале 70-х гг. прошлого века производство молока в ЕЭС превысило потребление. Государственные расходы на распоряжение излишками молока достигли критических размеров и составили около 30 % общего бюджета ЕС. В 1982 г. в ЕЭС введен гарантированный порог продажи молока фермерами, однако он был превышен в этом же году на 6,5 %, или 2,3 млн т в связи с невозможностью согласования объемов производства. По оценкам ЕЭС такое перепроизводство молока требовало сокращения интервенционных цен на 12 %, чтобы не увеличивать объем средств, расходуемых на молочный сектор. Однако такое снижение было слишком вели-

ко, и в 1984 г. ЕЭС было решено сохранить существующий уровень ценовой поддержки молочного сектора и ввести систему квот на поставку и продажу молока на рынке. Общая квота ЕЭС равнялась реальному объему поставок молока на рынок в 1981 г., которая была распределена между 11 государствами-членами ЕЭС без возможности последующего трансфера между ними. На национальном уровне правительство страны распределяло квоту среди товаропроизводителей. Чтобы обеспечить эффективность функционирования системы квот, был введен специальный налог или сверхналог (*super levy*), который должны были выплачивать государства-члены ЕЭС в случае превышения национальной квоты в бюджет ЕЭС, равный 115 % от целевой цены молока. На национальном уровне поставка молока производителями на рынок сверх распределенной квоты также облагалась «сверхналогом», который должны были выплачивать покупатели или производители молока. «Сверхналог» поступал в национальный бюджет. Введение квот помогло сохранить высокий уровень ценовой защиты производителей молока и снизить затраты на регулирование рынка за счет сокращения расходов на государственное хранение излишков молочной продукции и снижения экспортных субсидий. В 1988 г. система квот была продлена до 1992 г. со снижением ее суммарного объема на 2 % в 1988 г. и на 1 % в 1989 г. [1].

Особый интерес представляют механизмы, используемые для первоначального распределения квот среди товаропроизводителей на национальном уровне и механизмы последующего трансфера квот. Первоначальное государственное распределение квот между товаропроизводителями на национальном уровне осуществлялось в соответствии с объемом поставок молока конкретным товаропроизводителем на рынок за базовый год плюс 1 %. В качестве базового года мог быть выбран 1981, 1982 или 1983 год в зависимости от объемов производства. При распределении использовались два вида квот:

- оптовая квота (*wholesale quota*) — это количество молока, которое может быть поставлено конкретным хозяйством оптовому покупателю за «квотный» год (с 1 апреля по 31 марта) без обязательства уплаты сверхналога;
- квота прямой продажи (*direct sales quota*) — это количество произведенного молока и молочной продукции в пересчете на молоко, которое может быть продано, обменено или передано бесплатно напрямую от производителя потребителю за «квотный» год без обязательства уплаты сверхналога.

Правительство государств-членов ЕС на национальном уровне отслеживает ежегодный объем использования квот. С этой целью ведется реестр прямых продавцов, реестр оптовых продавцов

и реестр покупателей. Использование оптовой квоты отслеживается на основании заключаемых договоров, а использование квоты прямой продажи — на основании ежегодно подаваемой производителем декларации с подробной расшифровкой всех поставок. Если декларация не была своевременно предоставлена, то правительство имеет право рассчитать размер налога самостоятельно из имеющейся у него информации [1]. Ставка налога, взимаемая с производителей молока на национальном уровне за превышение квоты в расчете на литр молока, устанавливается государством и может быть рассчитана как суммарное национальное годовое превышение квоты, умноженное на ставку налога, уплачиваемого государством в бюджет ЕС, пропорционально распределенное между производителями, превысившими свою квоту. Таким образом, если есть производители, недоиспользовавшие свою квоту, то их квота будет равномерно распределена с целью сокращения превышения квоты другими производителями. Например, в 1986/87 «квотном» году размер ставки, которую правительство Великобритании должно было выплатить за превышение квоты, составлял 18,22 фунта за литр молока, а при расчете суммарного превышения, распределенного среди производителей, превысивших квоту, налог составил 3,486 фунта за литр.

Данный механизм позволял достаточно точно отслеживать объемы производства молока внутри государства. Однако вскоре после введения квот было решено привязать их к земле, используемой для производства молока, что существенно осложнило возможность управления распределением квот внутри страны. Привязка квоты к земле стала сдерживающим фактором структурных изменений в молочном секторе, поэтому в 1985 г. была разрешена продажа квот вместе с землей, а в 1986 г. был разрешен временный трансфер квот вместе с землей на национальном уровне. Эти поправки превратили квоту из механизма сдерживания объемов производства молока в высоколиквидный актив. Квота не могла быть передана одним производителем другому без изменения (временного или постоянного) права владения землей, к которой она привязана. Такое условие в ряде государств привело к появлению недобросовестных сделок с землей с целью перераспределения квот, так называемых «краж квоты». Например, в Англии, если собственник сдавал свою землю с квотой в аренду арендатору, имеющему свою собственную квоту, после истечения срока аренды общая квота арендатора распределялась на землю, используемую арендатором для производства молока. Таким образом, если арендатор взял в аренду землю с присоединенной к ней квотой и использовал эту квоту на производство молока на своей собственной земле, то квота автоматически прикреплялась к его участку. И на-

оборот, если арендатор производил молоко исключительно на арендованной земле с использованием своей собственной квоты, то квота арендатора могла перейти к арендодателю при истечении договора аренды. В этом случае владелец земли должен был выплачивать арендатору компенсацию за увеличение стоимости сданной в аренду земли. Чтобы препятствовать развитию бизнеса торговли квотами такие государства, как Германия, Финляндия, Нидерланды ввели ограничения на продажу квоты, которая может быть привязана к 1 га земли. Ограниченная возможность приобретения квоты привела к резкому росту ее цены и как следствие цены на землю, что стало серьезным барьером для доступа на рынок молока [2].

С реформированием Общей аграрной политики постановлением ЕЭС от 28.12.1992 № 3950/92 был разрешен трансфер квот без земли на национальном уровне. Возможность передвижения квот без земли создала предпосылки для серьезных структурных изменений в отрасли. Однако каждое государство самостоятельно устанавливало правила обмена квотами на национальном уровне для регулирования развития молочного сектора. Это могли быть механизмы административного, рыночного или смешанного распределения квот в зависимости от целей развития молочного сектора в стране. Административные механизмы позволяли регулировать структуру производства молока на территории страны. С целью сохранения производства молока на определенных территориях страны правительство вводило географические ограничения на возможность передачи квоты внутри государства. Ограничения могли быть следующими: запрет передачи квоты производителям, не относящимся к сырьевой зоне конкретного перерабатывающего комбината; деление территории страны на регионы с разрешением свободного трансфера квот исключительно в их границах; ограниченные расстояния для трансфера квот и т. д. Наиболее строгие географические ограничения в ЕС-15 на торговлю квотами в тот или иной период использовались во Франции, где трансфер квот между регионами был запрещен вообще, а также в Австрии, Бельгии, Германии, Испании, Финляндии, Ирландии, Италии. В некоторых государствах особым инструментом административного регулирования стало использование Национального резерва квот для их перераспределения. Механизмы, используемые для пополнения Национального резерва квот и их распределения между производителями, определялись на национальном уровне. Для пополнения Национального резерва квот использовались следующие механизмы:

- частичное отчуждение неиспользуемой квоты за определенный период. Этот механизм применялся в следующих государствах-чле-

нах Европейского союза (ЕС): Австрии, Бельгии, Греции, Испании, Франции, Ирландии, Италии, Нидерландах Польше. Данный механизм предполагал отчуждение квоты в случае полной неактивности владельца квоты в течение как минимум 12 мес. Однако если производитель перезапускал производство в течение определенного периода (вплоть до двух лет), вся или часть конфискованной квоты ему возвращалась;

- «сифон» квот. Он использовался в следующих государствах-членах ЕС: Бельгии, Германии, Дании, Греции, Испании, Франции, Ирландии, Италии, Люксембурге и Польше. Он позволял при заключении сделки передачи квоты на основании объективных критериев отчуждать определенный ее процент в Национальный резерв, «откачивая» таким способом квоты из оборота. Государства-члены могли менять ставки «сифона» с целью стимулирования или ограничения мобильности определенных типов квот. Ставки колебались от 1 до 15%. Так, например, более высокая ставка могла использоваться для сделок с передачей квот между разными регионами страны, чтобы ограничить такие сделки, а менее высокая — для сделок с передачей квот между определенными группами производителей для стимулирования такого перераспределения. Наиболее высокая ставка сифона применялась во Франции, где вообще осуществлялось самое жесткое административное регулирование распределения квот среди товаропроизводителей;
- программы отказа от производства молока. Они применялись в Бельгии, Германии, Дании, Греции, Испании, Франции, Ирландии и Италии. Правительство покупало квоты у производителей, которые хотели прекратить производство молока;
- программы пропорционального сокращения объема квоты каждого производителя молока для отчуждения этой квоты в Национальный резерв;
- выделение приоритетных групп новых производителей для распределения Национального резерва квот использовалось в Бельгии, Дании, Греции, Испании, Финляндии, Франции, Ирландии, Италии, Люксембурге, Португалии и Швеции [2].

Каждое государство само решало, какова будет степень административного регулирования процесса распределения квоты. В некоторых государствах Национальный резерв квот был очень незначительным и использовался для распределения только в экстренных случаях, в других же, наоборот, этот инструмент стал основным в регулировании структурных изменений молочного сектора.

Использование рыночных механизмов перераспределения квот позволяло добиться интенсификации производства за счет его концентрации в наиболее благоприятных для производства молока районах. Самый развитый рынок квот сформировался в Англии, также рыночные механизмы распределения квот широко использовались в Нидерландах, в Швеции, Греции, Дании и Германии (с 2007 г.). В Англии и Нидерландах сифон квот не использовался вообще. В Германии с целью совершенствования рынка квот был введен аукцион квот. До 2007 г. было разграничение территории на торговые зоны, за пределами которых передача квот запрещалась. Только в 2007 г. число торговых зон было сокращено с 21 до 2, что сильно изменило географическую структуру производства молока в Германии [3]. Подобный аукцион квот был введен в Дании с 1997 г. и в Ирландии с 2007–2008 гг. Использование рыночного механизма распределения квот позволило добиться наибольшей эффективности производства молока. Однако в ряде государств использовалась смешанная система механизмов регулирования распределения квот, при которой часть национальной квоты свободно продавалась по рыночным ценам, а часть — по административно устанавливаемым государственным ценам. Такое распределение применялось в Финляндии, в Ирландии в разном соотношении. Оно, с одной стороны, создало предпосылки для перераспределения молочной квоты в пользу наиболее эффективных товаропроизводителей, а с другой — позволило не создать барьеры для доступа в молочный сектор определенных групп населения страны, поддержка которых являлась приоритетной государственной задачей.

Система квот в ЕС неоднократно продлялась, однако с присоединением новых стран-членов данная система становится все более неактуальной, так как новые члены ЕС не обеспечивают себя полностью собственным молоком. В связи с этим было решено продлить систему квот в ЕС до 1 апреля 2015 г. с целью ее последующей отмены. При этом размер квот предполагается ежегодно увеличивать на 1%. Спрогнозировать последствия отмены квот в ЕС пока трудно, так как в некоторых странах применялось достаточно жесткое административное регулирование их перемещения и устранение этого механизма может привести к существенным структурным изменениям. Безусловно, отмена квот приведет к перераспределению производства молока в пользу стран с наивысшей эффективностью. Численность молочного стада возрастет, а площадь для производства молока сократится. Отмена молочных квот — это мера, продиктованная временем. Еще в 2000 г. было принято решение об изменении аграрной политики ЕС с поддержки цен на внутреннем рын-

ке на поддержание доходов фермеров за счет введения прямых выплат фермерам в зависимости от обрабатываемой площади, которые с 2005 г. заменены на единые выплаты фермерам независимо от объемов производства продукции. В странах — новых членах ЕС прямые выплаты введены с 2004 г. начиная с уровня 25% от уровня выплат ЕС-15, которые постепенно должны быть увеличены до уровня 100%. В течение десятилетнего периода поэтапного введения единых выплат новые страны-члены ЕС могли осуществлять дополнительные национальные прямые выплаты из национальных фондов. При этом общие выплаты не могли превышать 100% уровня выплат ЕС-15.

Кроме того, в связи с подписанием ряда договоров с ВТО о снижении уровня таможенных тарифов становится неактуальным поддержание цен на молочную продукцию на внутреннем рынке выше уровня мировых цен. Также под давлением ВТО отменены экспортные субсидии, поэтому становится необходимым выравнивание внутренних цен с мировым уровнем.

Тридцатилетняя история использования механизма квот на производство молока в Европейском союзе продемонстрировала их высокую эффективность при условии оказания государственной поддержки производителям молока. Применение этого механизма привело к искусственному сокращению объемов производства молока в государствах-членах ЕС до уровня их собственного потребления, что снизило конкуренцию на мировом рынке молока. Поэтому очень сложно спрогнозировать, к каким последствиям приведет отмена молочных квот ЕС. Очевидно, что для России в условиях ее вступления в ВТО последствия от отмены квот будут очень чувствительными. Отечественные товаропроизводители не в состоянии конкурировать с производителями ЕС, что связано с низкой эффективностью производства молока в России и несопоставимым уровнем государственной поддержки.

Список литературы

1. The History and Development of Milk Quota Legislation. Valuation Office Agency. — Режим доступа: <http://www.voa.gov.uk/corporate/Publications/Manuals/InheritanceTaxManual/pnotes/s-ih-t-man-pn7-pt1.html#TopOfPage>
2. Alliance Environnement: Evaluation of the Environmental Impacts of Milk Quotas Final Deliverable Report — 30/07/2008. European Commission. The Open Access. — Режим доступа: http://ec.europa.eu/agriculture/eval/reports/milk_quot_ei/fulltext_en.pdf
3. Werner Kleinhanb, Frank Offermann, Markus Ehrmann. Evaluation of the Impact of Milk quota — Case Study Germany/Institute of Farm Economics. — Braunschweig — Germany, July 2010. — ACONSTORE. The Open Access. — Режим доступа: <http://www.econstor.eu/dspace/handle/10419/41462>