

СОВРЕМЕННАЯ МОДЕЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА НА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННУЮ ПРОДУКЦИЮ

Необходимость регулирования рынка продовольствия определяется требованием продовольственной безопасности страны. В рамках региональной политики цель регулирования рынка, прежде всего, гарантирование определенного уровня самообеспечения региона с тем, чтобы в случае необходимости обеспечить минимальные потребности населения области в продовольствии за счет собственных ресурсов. С точки зрения продовольственной безопасности состояние экономики Вологодской области можно определить как такое, при котором достигается достаточное (по медицинским нормам) обеспечение продуктами питания (частично – за счет собственного производства) – при малой степени потенциальной уязвимости продовольственного снабжения в случае ухудшения положения в России в целом и соответствующем уровне доступности продовольствия ввиду наличия действующих бюджетообразующих промышленных предприятий.

Таблица 1

**Прогноз спроса и предложения
отдельных видов продукции на рынке Вологодской области
(тыс. тонн)**

Наименование продукта	1998 г. – факт		1999 г. – оценка			2000 г. – прогноз	
	Спрос регионального рынка	Предложение регионального рынка	Спрос регионального рынка	Предложение регионального рынка	Предложение к спросу, %	Спрос регионального рынка	Предложение регионального рынка
Мясо и мясопродукты	65,9	66,5	62,8	61,3	98	62,8	61,9
Молоко и молокопродукты	391,2	482	379,4	459,1	121	379,8	460,3
Яйца и яйцопродукты, млн. штук	324,6	514,5	320	510,7	160	321,5	512,2
Зерно продовольственное	238	0	240	0	*	240	0
Сахар	34	0	34	0	*	33,5	0
Растительное масло	20,8	0	24,5	0	*	23	0

Киринцева Елена Александровна – аспирантка ВНКЦ ЦЭМИ РАН.
Работе присуждена вторая премия.

По мясной группе продуктов питания (табл. 1) спрос регионального рынка удовлетворяется за счет внутреннего производства на 98%, по молоку – на 121%, по яйцу – на 160%. По данным продовольственным группам Вологодская область – производящий и самообеспечивающийся регион, так как производит более 75% потребляемого объема продовольствия. Превышение ввоза над вывозом отмечается только по колбасным изделиям, копченостям, мясным консервам и сыру. По зерну, сахару, маслу растительному, фруктам Вологодская область является потребляющим регионом, так как спрос на эти продовольственные группы покрывается завозом из зернопроизводящих регионов России и из-за границы.

В целом статус региона можно определить как ресурсодостаточного, с относительно сбалансированным развитием сфер производства и потребления. Но с точки зрения народнохозяйственной практики объективно существует проблема развития негативных тенденций внутри агропромышленного комплекса. В условиях несогласованности интересов производителя и переработчика, натурализации отношений (бартерные сделки), отсутствия эффективного государственного регулирования продовольственными товаропотоками сельхозтоваропроизводители вынуждены заниматься наряду с производством и функциями реализации сельскохозяйственного сырья. Так, хозяйствами Вологодского района области в 1999 году из общего объема реализации 10,9 тыс. тонн крупного рогатого скота и свиней было поставлено мясокомбинатам только 6,3 тыс. тонн. В то же время предприятия пищевой и перерабатывающей промышленности теряют свои сырьевые зоны и не имеют возможности полностью загрузить производственные мощности. В 1999 году мясокомбинаты области в целом были загружены менее чем на треть (29%) по производству мяса и на 73% по производству колбасных изделий, что составило к уровню 1990 года соответственно 17% и 52 % (рис.1).

В работе предприятий перерабатывающей промышленности области правилами стали: закупка сельскохозяйственного сырья без договоров, несвоевременность расчетов закупаемый скот и молоко, большие сроки расчетов, работа по сокращенному графику (3-4 дня в неделю), отсутствие гибкой ценовой стратегии реализации продуктов питания.

Задолженности между звеньями цепочки «производитель–переработка–торговля» носят хронический характер и имеют место круглогодично.

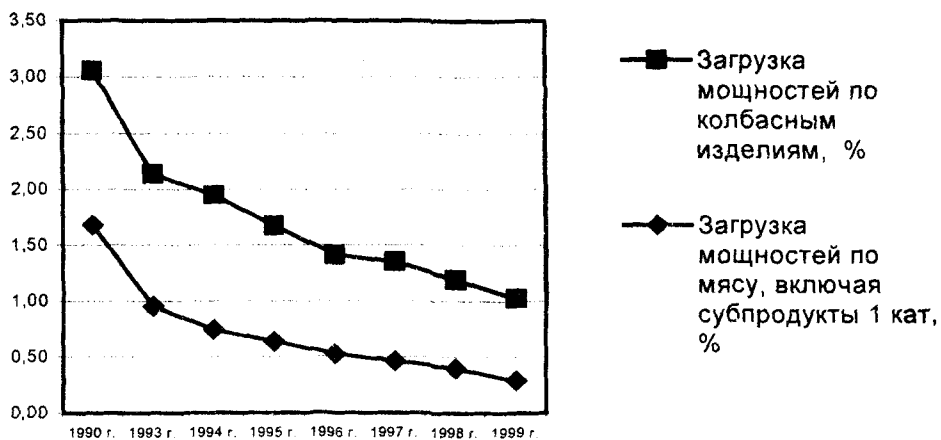


Рис.1. Динамика загрузки производственных мощностей мясокомбинатов Вологодской области за 1990-1999 годы

Так, задолженность сельхозтоваропроизводителям области за закупленное молоко на 1 января 2000 года по сравнению с аналогичной датой предыдущего года выросла в 1,7 раза и составила 25,1 млн. руб., в то же время задолженность торговых предприятий молкомбинатам и маслозаводам области увеличилась на 13% и составила 13,5 млн. руб.

В 2000-м году мясокомбинаты области часто отказывались от закупки скота местных производителей по причине низкого покупательского спроса населения на мясопродукты. Проведенное исследование спроса и предложения мясных ресурсов (крупного рогатого скота и свиней) показало, что данная ситуация создана искусственно, так как при спросе внутреннего рынка в 77,4 тыс. тонн в год (в живом весе) дефицит мясных ресурсов (крупного рогатого скота и свиней) по Вологодской области составил в 2000-м году 18 тыс. тонн.

В условиях социалистической системы баланс продовольственных ресурсов регулировался формированием заказов на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд – в федеральный и региональный фонды. Поставки и закупочные цены определялись директивно правительством страны и администрацией субъекта и носили обязательный характер. При продаже продукции в федеральный и региональный фонды государство выступало гарантированным оптовым покупателем. Гарантированность рынка сбыта, сокращение транзакционных издержек делали этот канал весьма привлекательным для сельскохозяйственных товаропроизводителей.

С 1992 года государственный заказ на сельскохозяйственную продукцию в виде поставок в федеральный и региональный фонды перестал но-

сильный обязательный характер; нарушилась система фондирования сельскохозяйственной продукции, и товаропроизводители переориентировались на другие каналы.

В 1999 году заготовительные организации (табл. 2) остались наиболее емким каналом в реализации молока и скота (68–90,7%). Реализация по другим каналам зерновых, картофеля и овощей увеличилась за период 1990–1999 годы в 50,9–196 раз. Снижение объемов продажи сельхозпродукции заготовительным организациям связано как с массовым нарушением договорных обязательств, так и с увеличением каналов реализации. В условиях стихийно формирующегося рынка объемы и формы реализации сельхозпродукции определяются складывающейся на рынке ситуацией, порождающей новых рыночных агентов и дополнительные каналы сбыта. В результате значительную часть продукции товаропроизводители реализуют на рынках с транспортными средствами, непосредственно через торговую сеть, обменивают по бартеру. Исключение составляет сельскохозяйственное сырье – мясо и молоко – в силу сложившихся долгосрочных хозяйственных связей и невозможности длительного хранения и транспортировки в переработанном виде [1].

Перспективным для Вологодской области каналом реализации сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров являются оптовые продовольственные рынки, цель создания которых – стимулирование производства на основе формирования эффективного рыночного механизма взаимной заинтересованности сельскохозяйственного производителя, оптового продавца и потребителя путем установления прямых хозяйственных связей. Созданные с участием государства, оптовые продовольственные рынки будут государственными агентами, призванными регулировать конъюнктуру предложения на продовольственном рынке области, в том числе и путем проведения товарных интервенций.

В научных кругах сегодня существуют различные взгляды на формирование хозяйственного механизма в АПК, способы регулирования продовольственного рынка. Разработанные модели предполагают бюджетное субсидирование, прямое государственное регулирование через директивное установление закупочных цен и торговых надбавок, и даже карточно-распределительную систему для малоимущих слоев населения [2].

Таблица 2

Структура объемов сельскохозяйственной продукции по Вологодской области по каналам реализации (в процентах)

Каналы реализации	Скот и птица		Молоко и молокопродукты		Зерновые		Картофель		Овощи	
	1999 г.	1999 г. к 1990 г., коэфф. изменения	1999 г.	1999 г. к 1990 г., коэфф. изменения	1999 г.	1999 г. к 1990 г., коэфф. изменения	1999 г.	1999 г. к 1990 г., коэфф. изменения	1999 г.	1999 г. к 1990 г., коэфф. изменения
Заготовительным организациям	68	0,76	90,7	0,92	1,9	0,02	21,2	0,21	49,1	0,50
По другим каналам	32	в 2,9 раза	9,3	в 9,3 раза	98,1	в 196 раз	78,8	в 78,8 раза	50,9	в 50,9 раза
В том числе										
потребко-операции	0,9	*	0,8	*	0,0	*	0,0	*	4,2	*
на рынке, через собственные магазины, ларьки	20,4	*	6,7	*	47,2	*	68,9	*	41,5	*
через систему общепита	9,8	*	1,8	*	28,3	*	8,4	*	4,4	*
по бартеру	0,9	*	0,0	*	22,6	*	1,5	*	0,8	*

Принимаемые сегодня меры государственного регулирования в виде системы финансовой поддержки недостаточно контролируют ситуацию на продовольственном рынке региона, характеризуются несвоевременностью, распыленностью и неритмичностью. Необходим принципиально новый хозяйственный механизм, основанный на экономических стимулах, согласовании экономических взаимовыгодных интересов. В современных условиях, на наш взгляд, таким механизмом является *государственный заказ на сельскохозяйственную продукцию на основе рыночных принципов хозяйствования*, который необходимо ввести с целью государственного регулирования регионального продовольственного рынка.

Госзаказ следует формировать по двум направлениям:

1. *Конкурсные торги* – закупки сельскохозяйственной продукции и продовольственных товаров для обеспечения организаций и учреждений бюджетной сферы, финансируемых: а) из областного бюджета и б) из муниципальных бюджетов.

2. *Госзаказ* – закупки сельскохозяйственного сырья на конкурсной основе путем заключения государственных контрактов на закупку и поставку для региональных государственных нужд. Региональные государственные нужды – это потребность области в сельскохозяйственном сырье, необходимом для решения задач обеспечения области продовольствием и реализации региональных целевых программ.

В соответствии с Федеральным законом «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» в обоих направлениях должен присутствовать принцип конкурсного отбора. По экспертной оценке, в 2000-м году в конкурсных торгах задействовано по мясу и мясопродуктам 1,1 % от внутриобластного производства, по молоку и молокопродуктам – 1,5%. Данное обстоятельство говорит о том, что большую долю в региональном рынке молока и мяса будет занимать *госзаказ*.

Предметом госзаказа целесообразно определить те виды сельскохозяйственной продукции, рынок которых нестабилен, которые производятся на территории региона и играют важную роль в обеспечении населения области продуктами питания ежедневного употребления – в первую очередь, это мясо и молоко.

Экономический механизм модели предполагает конкурсный отбор поставщиков и авансирование закупок из средств областного бюджета.

Конкурсный отбор поставщиков производится с учетом квотирования. Администрация области через районные сельхозуправления квотирует производство, то есть предоставляет сельскохозяйственным предприятиям права на производство определенного количества мяса, молока определенного заданного качества при определенных конкурсных условиях и гарантирует реализацию этого сырья через государственного заказчика. В результате отборочного конкурса отбираются поставщики, способные выполнить утвержденные объемы в пределах квот, требования по качеству и безопасности продукции, имеют или могут привлечь необходимые производственные мощности, предлагают наименьшую закупочную цену при оптимальной рентабельности.

Федеральным и региональным законами «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» предусматривается гарантия авансовой оплаты сельхозтоваропроизводителям в размере не менее 50% стоимости объемов поставок, определенных договором. К сожалению, из-за неотработки данного положения закона, авансирования на сегодня нет. В области отсутствует и прак-

тика заключения форвардных контрактов. Вместе с тем, авансирование потребовало бы отвлечения оборотных средств как у перерабатывающих предприятий, на срок от нескольких месяцев (выращивание скота) до года (производство зерновых), так и у любого рода посредников. Авансирование из других источников позволило бы исключить отвлечение оборотных средств. Такую роль могут играть дотации и компенсации части затрат на производство сельскохозяйственной продукции, выплачиваемые из бюджетных средств. С целью эффективного использования бюджетных средств целесообразно изменить схему дотирования:

— *авансирование* – дотации на животноводческую продукцию из областного бюджета должны рассчитываться и выплачиваться на будущий период времени исходя из фактически поставленных объемов прошедшего временного интервала;

— *стимулирование качества* – дотации должны выплачиваться только на высококачественную сельхозпродукцию (молоко 1 сорта охлажденное, мясо средней и выше средней упитанности), что позволит уменьшить дотируемые объемы, но увеличить ставки дотаций.

Изменения схемы дотирования позволят с большой долей вероятности прогнозировать поставки по госзаказу и связанные с ними бюджетные расходы, что даст возможность государственным органам регулировать региональный баланс продовольственных ресурсов. С другой стороны, сельхозтоваропроизводители будут заинтересованы в наращивании производства высококачественной продукции, так как это будет напрямую связано с увеличением дотационных выплат.

Организационный механизм модели строится по вертикали (схема), объединяя сверху вниз договорными отношениями участников государственного заказа, которыми являются государственные органы (администрация области, государственная инспекция по закупкам и качеству продукции), государственный заказчик (ГУП «Агропродагентство» и/или оптовый продовольственный рынок) и предприятия АПК области (сельхозтоваропроизводители и перерабатывающие предприятия).

Отношения между государственным заказчиком и поставщиком, заказчиком и перерабатывающим предприятием строятся на договорной основе. Согласно заключаемому государственному контракту госзаказчик несет ответственность перед переработчиком за обеспечение перерабатывающего предприятия сырьем высокого качества, а перед поставщиком – за гарантированную оплату и авансирование (дотирование) покупаемой продукции. Основанием для заключения государственного контракта должно

быть наличие у всех участников госзаказа лицензий на право осуществления их деятельности.

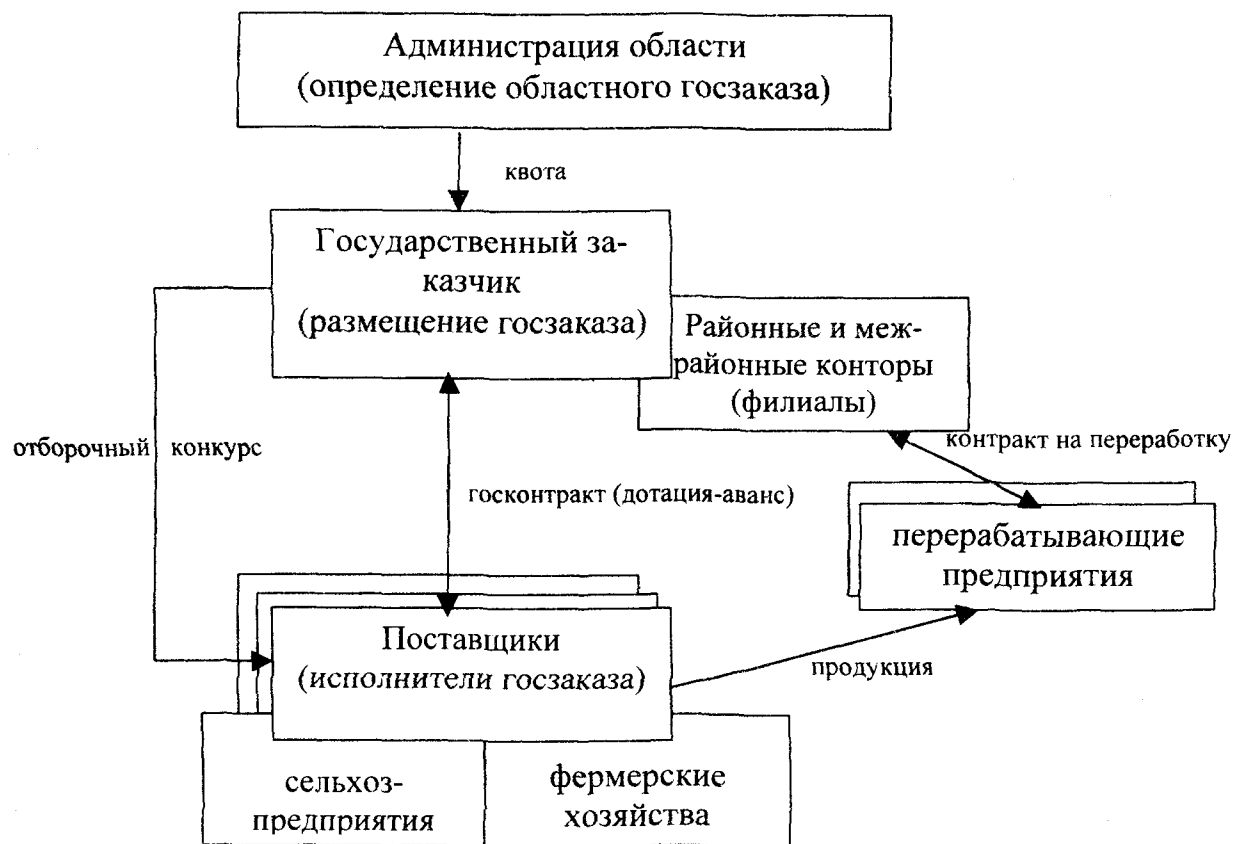


Рис. 2. Принципиальная схема современной модели формирования государственного заказа на сельскохозяйственную продукцию

Важным моментом в экономическом механизме модели является ценообразование. Выбор вида цены, применяемой в контрактах на выполнение государственного заказа, в значительной степени определяется особенностями производства продукции, издержками поставщика и методами его стимулирования, а также необходимостью минимизации расходования бюджетных средств.

Методическими рекомендациями Минэкономики России определены следующие виды контрактных цен: цены, устанавливаемые без проведения конкурсов, – фиксированные цены и цены, возмещающие издержки с обеспечением или без обеспечения прибыли; цены, устанавливаемые по результатам конкурсов и аукционов; цены на стандартную продукцию. Вероятнее всего, что в государственных контрактах должна быть фиксированная цена, т.е. государственная регулируемая цена твердо установленной величины, или цена, устанавливаемая по результатам конкурсов. Фиксированная цена остается неизменной в течение всего срока выполнения контракта, включает в себя планируемые издержки, планируемую прибыль (с учетом согласованной нормы прибыли по контракту) и компенсацию инфляции (по договоренности – полную или частичную). В связи с тем, что

фиксированная цена должна ориентироваться на среднерыночную, возникает необходимость определения последней. Реальная рыночная цена складывается там, где встречаются на публичных торгах покупатель и продавец, а именно – на оптовом продовольственном рынке или товарной бирже. В приложении к рассматриваемой модели государственного заказа данные виды рыночной инфраструктуры должны быть на территории региона, где и формируется реальная рыночная цена по Вологодской области. Второй вид цены складывается на основе наиболее низкой цены предложения по результатам конкурса.

Инфраструктурой обслуживания госзаказа должен быть оптовый продовольственный рынок, имеющий всю необходимую информационную, производственную и транспортную базу для гарантированного бесперебойного обеспечения выполнения поставок.

Основу правового механизма модели должен составлять закон области «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд Вологодской области» от 1996 года. Измененный с учетом рыночных условий закон будет осуществлять юридическое закрепление основных положений функционирования модели госзаказа (приложение).

Ожидаемым результатом введения рассматриваемой модели будет эффективное использование бюджетных средств, решение проблемы неплатежей закупаемую сельхозпродукцию, адресность выплаты дотаций, выплата дотаций денежными средствами (а не суррогатами), улучшение качества реализуемой сельхозпродукции, реальная возможность регулирования товаропотоков мясной и молочной продукции как в государственных интересах, так и в интересах производителей.

Для эффективного внедрения предлагаемой модели понятие «государственный заказ» необходимо рассматривать не только как продукцию для региональных нужд, но и как совокупность методических, нормативно-правовых, организационных, финансовых, информационных и интеллектуальных ресурсов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Сельское хозяйство в Вологодской области в 1998 году: Стат. сб-к / Волоблкомстат.– Вологда, 1999.
Реализация сельскохозяйственной продукции хозяйствами области за 1999 год: Стат. сб-к / Волоблкомстат. Вологда, – 2000.
2. В. Добросоцкий. Регулирование рынка мясо-молочной продукции. Модель «Социальное кольцо» // АПК: экономика, управление.– 1999. – №12.

**Дополнения и изменения
в закон области «О закупках и поставках сельскохозяйственной про-
дукции, сырья и продовольствия для государственных нужд Вологод-
ской области» от 31 декабря 1996 года**

1. Дополнить ст. 1 «Основные понятия, используемые в настоящем законе», следующими понятиями:

- «областные государственные нужды» – это потребность области в сельскохозяйственной продукции, сырье и продовольствии, необходимой для решения задач обеспечения области продовольствием и для реализации региональных целевых программ;

- «областной государственный заказ» – это форма государственной организации и поддержки инициатив органов исполнительной власти, предприятий, организаций и учреждений независимо от форм собственности, расположенных на территории области, по производству и поставке сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, в т.ч. на конкурсной основе, для областных государственных нужд в целях обеспечения продовольственной безопасности области.

- «государственный заказчик» – юридическое лицо, уполномоченное постановлением губернатора области осуществлять заказы на производство, поставку сельскохозяйственной продукции и продовольствия по областному государственному заказу;

- «поставщик» – физическое или юридическое лицо, заключившее государственный контракт с государственным заказчиком на производство и поставку по областному государственному заказу;

- «отборочный конкурс» – способ размещения областного государственного заказа;

- «государственный контракт» – договор, заключенный государственным заказчиком с поставщиком и предусматривающий обязательства сторон и их ответственность за выполнение областного государственного заказа в соответствии с законодательством РФ.

2. В соответствии с ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» основным способом размещения заказов является проведение конкурса. К размещению иными способами заказчик вправе прибегать только в строго

определенных случаях: путем запроса ценовых котировок, у единственного источника по согласованию с Минэкономки РФ или с уполномоченным им территориальным органом при наличии срочной потребности в продукции, при наличии обстоятельств, позволяющих заказчику проводить специализированные закрытые торги.

Т.о. ОЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд Вологодской области» необходимо переориентировать на конкурсные условия.

Ст.4 п.2 дополнить: государственный заказчик

- «разрабатывает условия, объявляет и проводит отборочные конкурсы потенциальных исполнителей-поставщиков на право выполнения областного государственного заказа. В результате отборочного конкурса отбираются поставщики, которые способны выполнить утвержденные объемы (в пределах квот), требования по качеству и безопасности продукции, имеют или могут привлечь необходимые производственные мощности, предлагают наименьшую цену на производство при оптимальной рентабельности».

3. Конкретизировать в ст.1, о каких ценах идет речь, т.к. в законодательстве нет понятия «гарантированная цена». В государственных контрактах должна быть «фиксированная цена», т.е. государственная регулируемая цена твердо установленной величины, или цена, устанавливаемая по результатам конкурсов.