

Заказчик:



Deutsch-Russischer Agrarpolitischer Dialog
Германо-Российский аграрно-политический диалог

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Автор:

Харальд Ульмер

эксперт по органическому сельскому хозяйству

мастерская по агрономии

консалтинг, коучинг, нетворкинг

Аугсбург, 4.10.2020

Меры поддержки сельхозпредприятий при переходе на органическое сельское хозяйство и его сохранении

Обзор целей, структур и возможностей поддержки органического сельского хозяйства в Европейском союзе и в Германии. Предложения и рекомендации по поддержке в Российской Федерации предприятий, ведущих органическое сельское хозяйство

1. Введение

В Германии государственные субсидии сельскому хозяйству в целом и органическому сельскому хозяйству автоматически привязаны к Евросоюзу. На протяжении более полувека сельское хозяйство рассматривается как совместная задача ЕС. Поэтому необходимо вкратце остановиться на основных чертах этой системы. Только так можно будет понять, как осуществляется поддержка отдельно взятого предприятия, и увидеть, какие меры поддержки имеются в распоряжении европейских стран и регионов.

В основной части выступления рассматриваются важнейшие инструменты поддержки сельхозпредприятий при переходе на органическое сельское хозяйство и его сохранении в ЕС, Германии и федеральных землях. Кратко представляются инструменты поддержки, разъясняются преследуемые ими общественно-политические цели, а также дается краткая оценка принципа их действия.

В заключение высказываются предложения и рекомендации для Российской Федерации, а также делается резюме.

2. Структуры и система

Существующая в ЕС система мер поддержки сельского хозяйства, именуемая кратко Общей сельскохозяйственной политикой (ОСП), состоит из двух основных столпов.

Первый столп включает **прямые выплаты**, доступные всем сельхозпредприятиям. Чтобы получить прямую выплату, предприятие должно придерживаться основных

требований к «надлежащей сельскохозяйственной практике (НСХП). Это постановления и директивы ЕС по сохранению земель в «хорошем сельскохозяйственном и экологическом состоянии» (включая сохранение пастбищ постоянного пользования и диверсификацию возделываемых культур в земледелии). Необходимо обеспечить соблюдение базовых критериев устойчивого развития, то есть, по сути и так предусмотренных законами минимальных стандартов. Другими критериями являются размеры предприятия (малые предприятия получают более высокую поддержку) и возраст владельцев (благодаря премии, которая предусмотрена для молодых сельхозпроизводителей, у них создаются стимулы сохранить свои сельхозпредприятия). Большинство предприятий в Германии в состоянии выдержать требуемые критерии и получают прямые выплаты в размере от 150 € до 250 € за гектар.

Экологические и природоохранные объединения критикуют систему прямых выплат сельскому хозяйству, так как уравнительный принцип не позволяет государству воздействовать в направлении усиления защиты окружающей среды, животных и климата; при этом 80% средств, выделяемых в Европе на сельское хозяйство, расходуются на первый столп.

Таким образом, прямые выплаты не являются стимулом для перехода на органическое сельское хозяйство и поэтому исключены нами из последующего рассмотрения мер поддержки применительно к отдельно взятому предприятию.

Второй столп Европейской сельскохозяйственной политики посвящен **развитию сельских территорий**. Отсюда выделяются средства на экологическое земледелие, на аграрные экологические программы и, например, на региональный маркетинг. В то время как средства из первого столпа ЕС напрямую передает предприятиям, средства второго столпа распределяются через систему софинансирования, в которой участвуют Евросоюз, европейские страны, а также федеральные земли и регионы. В связи с этим имеются существенные различия в поддержке экологического земледелия не только между европейскими странами, но и между федеральными землями Германии.

Так в земле Бранденбург выплата за перевод пахотных угодий на органическое сельское хозяйство составляет 209 €/га, а в Северный Рейн-Вестфалии 520 €/га. За сохранение органического использования пахотных земель (длительное хозяйствование в соответствии с требованиями экоземледелия) Бавария платит 273 €/га, а Саар 189 €/га. Это во многом связано с расстановкой политических акцентов и финансовыми возможностями федеральных земель.

Поэтому, чтобы можно было увеличить долю экологического земледелия, многие политики, экологи, представители организаций по защите прав потребителей, сельскохозяйственных и экологических объединений выступают за то, чтобы перенаправить больше средств из первого столпа аграрной политики ЕС во второй столп, что позволит лучше поддерживать органическое сельское хозяйство. В настоящее время идут переговоры о будущем ОСП, результаты которых рассчитывают получить к 2022 году.

3. Меры поддержки с точки зрения предприятий

Рассмотрение принципиальной структуры поддержки сельского хозяйства в Европе и в Германии позволяет уяснить комплексный характер политического процесса и существенные различия в применяемых мерах поддержки органического сельского

хозяйства. Второй столп ЕС предусматривает дополнительные меры поддержки, в том числе для био-предприятий.

Какие возможности и стимулы для перехода на органическое сельское хозяйство вытекают отсюда для сельхозпредприятий? Далее это рассмотрено с точки зрения самих предприятий.

При этом прямые выплаты сельхозпредприятиям (1-ый столп) не рассматриваются, так как они не создают стимулов для перехода на органическое сельское хозяйство (ОСХ).

3.1 Различие между премией за переход и премией за сохранение

Как уже сказано во 2-й главе, в ЕС и в Германии различают **премию за переход (Umstellungsprämie)** (введение или переход на ОСХ) и **премию за сохранение (Beibehaltungsprämie)** (длительное хозяйствование в соответствии с критериями ОСХ).

Премия за переход призвана помочь сельхозпредприятиям легче компенсировать с точки зрения экономики предприятия возникающие в период перехода на ОСХ дополнительные финансовые затраты, а также более низкие урожаи и доходы. В первые два года перехода предприятие уже должно отвечать всем критериям ОСХ. При этом получаемые урожаи и содержащихся животных разрешается реализовывать только как товар переходного периода или даже как обычный; поэтому они еще не могут выставлять цены, соответствующие экологическим товарам. Кроме того, при переходе на ОСХ предприятиям приходится инвестировать, например, в перестройку хлевов или закупку нового оборудования.

Поэтому в Германии в переходный период предприятиям выплачиваются более высокие премии, чем при последующем функционировании в качестве эко-предприятия.

Любое предприятие, решившее перейти на ОСХ, обязано соответствовать установленным критериям на протяжении не менее 5 лет. И только после этого возможен возврат к традиционному способу ведения хозяйства.

Начиная с 3-го хозяйственного года, предприятие получает так называемую **премию за сохранение**. Предприятия, которые уже ведут органическое хозяйство, обязуются сохранить органический способ хозяйствования еще на 5 лет, если они хотят и дальше получать **премию за сохранение**. **Премия за сохранение** можно каждый раз продлять еще на 5 лет при условии, что предприятие продолжает вести ОСХ.

Премия за переход во всех федеральных землях Германии на 50%-80% выше, чем **премия за сохранение**. Обоснование этого уже дано выше. Размеры премии приведены ниже в обзорной таблице №1.

3.2 Различные культуры – различная поддержка

Еще одним важным критерием при определении премий для поддержки ОСХ является учет различающихся требований в разных способах хозяйствования. В Германии и в ее федеральных землях различают следующие способы хозяйствования. Как правило, аналогичная картина и в других европейских странах:

а.) постоянное пастбище

б.) пашня

с.) овощеводство

d.) монокультуры

В большинстве федеральных земель не делают различия между **постоянными пастбищами** и **пашней**, будь то поддержка в связи с переходом на ОСХ, так и с сохранением ОСХ. Причина состоит в том, что пастбищные предприятия, как правило, подразумевают и наличие животноводческих предприятий (преимущественно молочное животноводство), и тем самым их затраты сопоставимы с затратами предприятий, содержащих пахотные угодья.

Существенно выше поддержка, которую получают **овощеводческие предприятия**. Здесь на сравнительно небольшой площади надо реализовать всю цепочку создания стоимости. Чтобы обеспечить соразмерную общую поддержку предприятия при переходе на ОСХ или при сохранении ОСХ, приходится платить за эти площади более высокие премии. То же самое касается **монокультур**: премии за них в федеральных землях также выше.

В таблице приводятся сводные данные по премиям, выплачиваемым предприятиям в федеральных землях в расчете на 1 га/год с разбивкой на премии за переход и на премии за сохранение ОСХ, а также по способам хозяйственного использования (это средние данные по Германии; как показано выше, они могут существенно различаться):

<i>Культура</i>	Пашни	Пастбища	Овощеводство	Монокультуры
Премия за переход на ОСХ, €/га*год	300	300	900	1.100
Премия за сохранение ОСХ, €/га*год	230	230	420	800

Таблица №1: Средние размеры премий за переход и сохранение ОСХ в Германии

Источник: Харальд Ульмер, собственные расчеты, 2020.

Решающее значение для получения премий имеет соблюдение инструкций по органическому сельскому хозяйству. Это проверяется в ходе регулярных ежегодных проверок и выборочных внезапных проверок. Если при этом на предприятии выявляются нарушения, то одной из санкций становится сокращение размеров премий.

Система мер поддержки ОСХ, привязанная к площадям, успешно применяется в ЕС и в Германии с 1990-х годов. С 1995 года экологически обрабатываемые площади увеличились в ЕС с 1,3 млн. га до 14,2 млн. га. При этом количество био-предприятий выросло с 50 тысяч в 1995 году до более чем 370 тысяч.

3.3 Дополнительные возможности поддержки отдельно взятых площадей благодаря агроэкологическим мерам

Помимо премий за площади во всех федеральных землях Германии дополнительно предусмотрены так называемые **агроэкологические и климатические меры (Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen - AUK)**. При этом установлены обязательные требования по хозяйственному использованию тех или иных земель, как то: ограничение внесения удобрений в водоохранных зонах, создание цветущих полос или

отсрочка начала использования пастбищ для сохранения видового многообразия и защиты птиц. Предприятия экологического сельского хозяйства могут получать некоторые из этих средств (**AUK-Mittel**) дополнительно к премиям за площади.

Благодаря мерам поддержки **AUK** для предприятий ОСХ открываются дополнительные возможности получать компенсационные премии за ведение хозяйства с особым учетом требований экологии, защиты климата и животных. Дело в том, что программы AUK устанавливают для предприятий ОСХ еще одно ограничение по способу хозяйствования и поэтому вознаграждаются дополнительной компенсационной премией. На практике проявляется, что особенно малые и средние экопредприятия с высокой степенью диверсификации могут дополнительно интегрировать в свой производственный цикл программы AUK.

Благодаря **агроэкологическим и климатическим мерам (AUK)** удается во взаимодействии с сельхозпредприятиями успешно отвечать на специфические политические вызовы и добиваться поставленных целей. От этого особенно выигрывают предприятия ОСХ.

3.4 Дополнительные возможности поддержки предприятий

Еще одной важной мерой поддержки сельхозпредприятий в Германии **поддержка инвестициями при строительстве хлевов и других зданий сельхозназначения**. В этом случае размеры поддержки привязаны к соблюдению инструкций по защите животных. Чем более широко при строительстве хлевов учитываются меры по защите животных, тем выше инвестиционные субсидии, предоставляемые по строительному проекту. **Инвестиционные субсидии могут составлять до 25% от суммы инвестиций.**

Поддержка инвестициями это весьма важный инструмент содействия предприятиям в переходе на органическое сельское хозяйство, так как на животноводческих предприятиях в этом случае почти всегда требуется строительство новых или перестройка имеющихся помещений, что является серьезным препятствием для перехода на ОСХ.

Даже **небольшие субсидии на финансирование инвестиций** могут оказать сельхозпредприятиям большую поддержку при переходе на ОСХ. Так особенно в южных федеральных землях (Бавария и Баден-Вюртемберг) помощь с инвестициями при налаживании собственной переработки (напр. сыроварни) или прямых продаж (напр. фермерского магазина) служит простым и эффективным инструментом поддержки дальнейшего развития экологических предприятий. В этом случае размер субсидий также достигает **25% от суммы инвестиций**.

Для общественно и политически значимых тем уже запускались программы поддержки, где выделяемые субсидии покрывали до 40% от суммы инвестиций.

Опыт Германии показал, что наряду с премиями за площади важнейшим инструментом поддержки и дальнейшего развития органического сельского хозяйства являются субсидии, выделяемые на финансирование инвестиций.

3.5 Резюме

Рассмотренные меры охватывают весь диапазон возможностей поддержки ОСХ в ЕС и в Германии. В ходе дискуссий по поводу премий за площади и субсидий на инвестиции детально обсуждаются размеры поддержки и ее совершенствование, но никак не ее эффективность как таковая.

В то же время все участники проявляют большую сдержанность при разработке инструментов для поддержки развития рынка. Здесь делается ставка на растущий общественный интерес и на потребителей. Решающим инструментом для позитивного развития рынка является единый европейский знак «Печать БИО» (Bio-Siegel).

4. Предложения и рекомендации по поддержке экопредприятий в Российской Федерации

Как отмечено выше, в ЕС и в Германии имеются **два важных инструмента поддержки органического сельского хозяйства: премия за площади и поддержка инвестициями.**

Успех **премии за площади** объясняется простотой внедрения и реализации. Можно себе представить также другие модели поддержки предприятий, более адресно учитывающие ситуацию конкретного предприятия. Однако они оказываются слишком трудоемкими и затратными для органов госуправления. Премия за площади, в основе которой вклад экопредприятия в защиту окружающей среды, обеспечивает понятное для общества и сопоставимое признание этого вклада.

В качестве вознаграждения за другие достижения экопредприятий хорошо зарекомендовали себя **аграрно-экологические мероприятия (АУК)**. Предприятия могут свободно выбирать их и таким образом интегрировать в свою производственную ситуацию. За АУК стоит запрос общества и политиков на более действенную защиту окружающей среды и климата. Активные усилия по достижению этих целей вознаграждаются премиями за проводимые АУК-мероприятия.

Могут также приниматься целевые программы, которые вознаграждают за более активную работу по защите животного мира.

Там, где целью политиков и общества является расширение площадей и предприятий, использующих экологические методы хозяйствования, рекомендуется внедрение описанной выше обыкновенной **премии за площади.**

Одним из главных препятствий для перехода на ОСХ являются **инвестиции**, необходимость в которых возникает особенно на животноводческих предприятиях. Требуется перестроить хлева, чтобы обеспечить каждому животному увеличенную площадь и выход на открытые площадки. Последнее является одним из важнейших критериев, по которым экологически правильное содержание животных отличают от других форм содержания в животноводстве.

Когда же предлагают субсидии на финансирование инвестиций, тем самым устраняются препятствия и расчищается путь для перехода на ОСХ. Поэтому в этих целях рекомендуется задействовать также такой инструмент как целевая **поддержка инвестициями.**

При принятии программ поддержки ОСХ надо прежде **взглянуть на весь арсенал мер поддержки** сельского хозяйства, имеющийся в Российской Федерации.

Как показывает опыт ЕС, широкие меры поддержки сельского хозяйства становятся препятствием для целенаправленного развития органического сельского хозяйства. Когда предлагают программы поддержки, имеющие различные цели (напр. для большего самообеспечения Российской Федерации), это может помешать достижению цели более широкого распространения органического сельского хозяйства. Поэтому при разработке программ поддержки следует предусмотреть, чтобы экопредприятия неизменно вносили вклад и в будущее развитие сельского хозяйства в целом. Применяя устойчивые методы ведения хозяйства, они создают хороший задел на будущее. Когда экопредприятиям доступны все программы поддержки сельского хозяйства плюс премия за площади для экопредприятий и субсидии на инвестиции для строительных объектов и развития предприятий в направлении органического сельского хозяйства, отлаженная система стимулов к переходу на ОСХ создана.

5. Резюме

- При формировании программ поддержки для органического сельского хозяйства (ОСХ) следует учитывать весь имеющийся арсенал мер поддержки сельского хозяйства в Российской Федерации.
Настоящий стимул для перехода на органическое сельское хозяйство будет создан только в том случае, если вклад ОСХ в экологию, защиту климата и животных проявится и в выплате особо высоких премий по сравнению с традиционными формами хозяйствования.
- *Премия за площади* в последние 30 лет зарекомендовала себя в ЕС как эффективный инструмент для поддержки и развития ОСХ. Ее преимущества – простота и быстрота внедрения и реализации.
- *Целевые инвестиции как мера поддержки* помогают предприятиям при освоении ОСХ. Часто именно при освоении ОСХ требуются большие инвестиции, но при этом зачастую еще нет сопоставимых высоких доходов. В этом случае целевое выделение средств на инвестиции служит хорошим инструментом, чтобы удалить с пути все препятствия.

Информационные источники:

<https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/organic-farming>

<https://www.organic-world.net/index.html>

https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/oekologischer-landbau/oekologischer-landbau_node.html

<https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/oekologischer-landbau/oekologischer-landbau-deutschland.html>

https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Oekologischer-Landbau/oekologischer-landbau_node.html

<https://www.oekolandbau.de/landwirtschaft/>