
Аграрная политика демократов

С. Б. Маркарьян

Ко времени прихода во власть Демократической партии Японии (ДПЯ) в сентябре 2009 г. аграрный сектор экономики оброс множеством проблем, которые отвлекают финансовые средства на поддержку нерентабельных хозяйств и зачастую затрудняют проводить внешне-торговую политику, отвечающую интересам экономического развития страны в целом. Прежде всего, это недостаточный уровень сельскохозяйственного производства, нехватка рабочей силы, особенно молодой, низкий уровень сельскохозяйственных доходов и конкурентоспособности на внешнем рынке.

Эти проблемы ждут своего решения также и потому, что значение сельского хозяйства для жизнедеятельности общества продолжает оставаться достаточно важным не только как поставщика продовольствия, но и как выполняющего многофункциональную роль, прежде всего, сохранения окружающей среды¹. Видимо, именно поэтому ДПЯ в своем предвыборном Манифесте (сентябрь 2009 г.) провозгласила развитие сельского хозяйства одним из трех главных направлений ее политики после завоевания власти.

Основная причина сегодняшних проблем – мелкие размеры хозяйствования (особенно в растениеводстве), прежде всего, в связи с мелкими наделами, средняя площадь которых не достигает в настоящее время и двух гектаров, хотя она и выросла за послевоенный период в два раза. До середины 1990-х годов аграрная политика правительства основывалась на Законе о сельскохозяйственной земле (1952 г.) и Законе о контроле над продовольствием (1942 г.), которые накладывали строгие ограничения на размеры землевладения и землепользования и устанавливали административный контроль над производством и распределением основных видов продукции.

Многие из упомянутых выше проблем проявились уже в конце 1950-х годов. В 1961 г. был принят Основной сельскохозяйственный

закон, который провозгласил курс на повышение эффективности производства и снял ряд существовавших ограничений на производство и распределение сельскохозяйственной продукции. В последующие годы правительство продолжало смягчать остающиеся ограничения. Однако делало оно это излишне медленно и зачастую непоследовательно, не соблюдая им же самим намеченные планы, продолжая поддерживать все слои крестьянства. Все это задерживало переход земли, вымывание мелких и рост крупных хозяйств.

В основе такой политики (создание тепличных условий существования для всех слоев крестьянства) лежали как социально-экономические причины (боязнь разорения мельчайших хозяйств и, соответственно, сокращения производства и возникновения социальных волнений), так и политические мотивы (деревня традиционно голосовала за ЛДП). В результате эффективность производства оставалась низкой, что ставило сельское хозяйство в тяжелое положение перед внешними вызовами, а потребителя – перед высокими розничными ценами.

Лишь во второй половине 1990-х годов упомянутые выше законы были отменены. В конце 1995 г. вошел в силу Закон о спросе и предложении основных видов продовольствия и стабилизации цен, который заменил Закон о контроле над продовольствием 1942 г., а в 1999 г. – Основной закон о продовольствии, сельском хозяйстве и деревне² (его для краткости называют «Новый основной сельскохозяйственный закон», поскольку он заменил закон 1961 г.).

Первый из них юридически закрепил принятые ранее положения, направленные на снятие различных ограничений и расширение рамок функционирования рыночных рычагов, определил основной курс аграрной политики в области обращения сельскохозяйственной продукции и, в частности, необходимые меры для стабилизации спроса и предложения основных ее видов. Однако при этом сбыт основной продукции, как и раньше, гарантировался для тех хозяйств, которые сотрудничали с государственной программой регулирования производства.

Новый основной сельскохозяйственный закон 1999 г. провозгласил необходимость стабильного снабжения населения безопасным для здоровья высококачественным продовольствием по разумным ценам (т. е. с учетом интересов потребителей). В нем отмечается необходимость «устойчивого развития» сельского хозяйства³. Важная роль отводится политике комплексного развития сельских районов, прежде всего, холмистых и горных, условия которых не вполне благоприятны для ведения

¹ Речь идет о том, что, например, затопляемые рисовые поля предохраняют террасированные земли от оползней, не приводят к оскудению почв, предотвращают их эрозию, служат резервуарами воды, смягчают климат и т. д. Кроме того, они создают красивые пейзажи, что является немаловажной составляющей для качества жизни. И, наконец, сельская местность является хранилищем традиционной культуры.

² Тексты этих законов см.: <http://www.shugiin.go.jp>

³ Концепция «устойчивого развития» была принята на конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в 1992 г. в Рио-де-Жанейро. Она предполагает такое развитие отрасли, при котором удовлетворение текущих потребностей общества не наносило бы ущерб жизни будущих поколений, т. е. не ухудшало бы состояние окружающей среды.

сельского хозяйства, но которые очень важны не только с точки зрения производства (на них приходится примерно 40% стоимости продукции), но и с точки зрения многофункциональной роли сельского хозяйства. Закон обязал правительство регулярно принимать базисные планы развития производства продовольствия, сельского хозяйства и сельских районов (сокращенно: план развития сельского хозяйства).

Первый базисный план был принят в 2000 г. В нем были намечены меры, направленные на достижение стабильного снабжения населения основными продуктами питания, на увеличение потребления отечественной продукции, на принятие мер для устойчивого развития отрасли и поддержки сельских районов. План предполагал повышение уровня самообеспеченности продовольствием до 45% к 2010 г.

В 2005 г. был принят десятилетний план развития сельского хозяйства. Учитывая результаты развития в предыдущий период, достижение 45%-ного уровня самообеспеченности было перенесено на 2015 г. Правда, уже в рабочем порядке, эта планка несколько позже была поднята до 50% (к 2020 г.). Были предложены также несколько более радикальные меры, нацеленные на повышение эффективности сельскохозяйственного производства. Можно отметить важные мероприятия, намеченные или уже проведенные для достижения заявленных целей, в частности, введение адресных субсидий только для крупных фермеров, прекращение поддержки цен на сельскохозяйственную продукцию, ликвидацию практики административного регулирования размеров производства риса, привлечение частного сектора к участию в определении цен на рис, предоставление промышленным и торговым компаниям права вести сельскохозяйственное производство на арендуемой земле.

Кроме того, важную роль стали придавать политике комплексного развития сельских районов и, прежде всего, холмистых и горных. Все большее внимание начали уделять производству безопасного для здоровья продовольствия, связям между городом и деревней и пропаганде потребления отечественной продукции. Все эти меры были направлены на повышение степени самообеспеченности продовольствием.

Представляется, что предпринятые в последние годы правления усилия по повышению эффективности производства в аграрном секторе уже дали некоторые результаты. Так, выросло число сравнительно крупных хозяйств, как индивидуальных, так и коллективных (число последних, остававшееся в 2000–2005 гг. стабильным, за следующие четыре года увеличилось на 4 тыс.). Только за три года (2005–2008) в три раза увеличилось число акционерных предприятий несельскохозяйственного сектора экономики, которые начали работать в сельском хозяйстве. В семь с лишним раз за 2002–2009 гг. возросло число экоферм. Начали сокращаться издержки производства: за 1995–2005 гг. из расчета на единицу продукции при производстве молока они снизились на 1,7%, риса – на 15%, пшеницы – на 23%, соя-бобов (из расчета на единицу

площади) – на 12,6%⁴. Постепенно растет потребление отечественной продукции⁵.

ЛДП меры по повышению эффективности производства можно было принять гораздо раньше, и это не вызвало бы, на наш взгляд, деструктивных последствий. В результате структурная перестройка к настоящему времени уже могла бы состояться, и ряд проблем, указанных выше, нашли бы свое решение.

В то же время представители промышленных и общественных организаций, а также академических кругов перечисленные выше меры посчитали недостаточными. В последнее время появилось много новых проектов развития сельского хозяйства, альтернативных правительственным программам⁶. Их общий мотив – как можно быстрее провести структурные реформы, чтобы отрасль сумела выйти на уровень развития аграрных секторов в других странах. Ключевыми словами всех выступлений по этому вопросу являются: дерегулирование и создание крупных эффективно работающих хозяйств с низкими издержками производства, высоким уровнем производительности труда. Другими словами, предлагаются следующие меры: внедрение полноценных рыночных отношений в функционирование отрасли, развитие здоровой конкуренции, снижение таможенных барьеров, открытие внутреннего рынка для продукции других стран, выход Японии на мировой рынок зерна. Как можно видеть из перечисленных выше предложений по развитию сельского хозяйства, большинство из них совпадают с направлением аграрной политики правительства, но являются, пожалуй, более жесткими. Исключение составляет предложение не сокращать площадей под рисом для возделывания других сельскохозяйственных культур (эта политика проводилась с 1970-х годов), а, наоборот, увеличивать его производство с целью последующего экспорта.

Что же предлагает для развития аграрного сектора Демократическая партия Японии (ДПЯ) в отличие от политики ЛДП? В предвыборном

⁴ Подсчитано по: Хэйсэй 22 нэмпан Сёкурё, ногё, носон хакусё санко токэйхё (Статистическое приложение к Белой книге по сельскому хозяйству за 2009 г.) Токио, 2010, с. 110; www.maff.go.jp/toukei/. Следует при этом иметь в виду, что цифры о снижении издержек, например, показывают общую тенденцию, а результаты на сегодняшний день могут и не быть такими благоприятными, учитывая значительный рост цен на средства сельскохозяйственного производства в последующие после 2005 годы. Например, в 2008 г. средний индекс цен на средства производства для сельского хозяйства превысил уровень 2005 г. на 13,6% (Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas FY2008, p.6).

⁵ В частности, в 2008 г. увеличилось потребление отечественных продуктов: риса, пшеницы, овощей. Правда, кроме мощной пропаганды потребления японской продукции во многом в этом отношении «помогли» инциденты с некачественными продуктами, ввезенные из Китая.

⁶ В наиболее общем виде альтернативный правительственному вариант структурных реформ сельского хозяйства представлен в опубликованном в январе 2009 г. документе «Стратегия Японии в отношении развития сельского хозяйства в глобализованном мире», предложенном группой участников Японского форума по вопросам международных отношений.

Манифесте 2009 г. ДПЯ основной посылкой своей политики провозгласила лозунг «Жизнь населения – превыше всего» и выдвинула три главных направления своей политики – решение проблем пенсий, воспитание молодого поколения и развитие сельского хозяйства.

В части, касающейся сельского хозяйства, партия взяла обязательство создать условия для стабильного снабжения населения безопасной сельскохозяйственной продукцией, причем, по мере возможности, отечественного производства. Для достижения этого планируется внедрить «систему поддержки доходов фермеров», чтобы они, занимаясь сельским хозяйством, чувствовали себя защищенными. Эта мера, как считают авторы Манифеста, приведет к повышению уровня самообеспеченности продовольствием, который в настоящее время у Японии является самым низким среди промышленно развитых стран. А укоренение системы поддержки доходов послужит также устранению «региональных различий» и приведет к возрождению сельских районов и сохранению окружающей среды⁷.

Для того чтобы выполнить предвыборные обещания, в марте 2010 г. был принят новый десятилетний базисный план по проблемам продовольствия, касающийся развития сельского хозяйства и возрождения сельских районов. План был составлен в соответствии с основными положениями аграрной политики, заявленной демократами в предвыборном Манифесте. О его содержании подробно говорится в «Белой книге по вопросам продовольствия, сельского хозяйства и деревни» (издание министерства сельского хозяйства) за 2009/10 фин.г.⁸

В этом документе, прежде всего, отмечается неудовлетворительное положение с продовольствием и развитием сельских районов, для подтверждения чего приводятся статистические данные о динамике отдельных показателей развития аграрного сектора и ситуации в отрасли (см. таблицу 1) и подчеркивается, что в аграрной политике грядут серьезные перемены.

Что и говорить, картина, конечно, не очень благополучная, но при этом нельзя не заметить, что в таблице нет показателей о росте урожайности культур и продуктивности скота и птицы (т. е. тех показателей, которые японцам не стыдно было бы продемонстрировать), или о некоторой положительной динамике в снижении издержек производства, о которых мы упоминали выше.

В плане 2010 г., предложенном демократами, подчеркивается, что проводимая до сих пор политика в отношении развития отрасли и сельских районов препятствовала (хотя конкретно, в чем заключалось это препятствие, сказано не было) увеличению степени самообеспеченности

⁷ www.dpj.or.jp/english/manifesto/manifesto03.html

⁸ 21 нэндо сёкурё, ногё носон хакусё (Белая книга по вопросам продовольствия, сельского хозяйства и деревни за 2009 фин. г.) Токио, 2010.

Таблица 1
Показатели развития аграрного сектора*

	ед. изм.	1965 г.	1985 г.	1995 г.	2000 г.	2005 г.	2009 г.	2015 г.
Степень самообеспеченности продовольствием (ккал)	%	73	53	43	40	40	41* ²	45
Степень самообеспеченности (по стоимости)	%	86	82	74	71	69	65* ²	76
Степень самоснабжения кормами	%	55	27	26	26	25	26* ²	35
Обеспечение продуктами питания (на одного человека в год):	кг							
Рис		117,7	74,6	67,8	64,6	61,4	59,0* ²	
Пшеница		29,0	31,7	32,8	32,6	31,7	31,1* ²	
Овощи		108,1	111,7	106,2	102,4	96,3	94,2* ²	
Фрукты		28,5	38,2	42,2	41,5	43,1	40,1* ²	
Мясо		9,2	22,9	28,5	28,8	28,5	28,5* ²	
Молоко и молочные продукты		37,5	70,6	91,2	94,2	91,5	86,3* ²	
Рыба и моллюски		28,1	35,3	39,3	37,2	34,6	31,5* ²	
Масла и жиры		6,3	14,0	14,6	15,1	14,6	13,9* ²	
Индекс потребительских цен на продовольствие (в % к предыдущему году)	%		1,7	-1,2	-1,9	-0,9	0,2	
Объем производства пищевой промышленности	трл. иен	–	20,8	24,3	24,1	22,5	25,1* ²	
Производство сельскохозяйственной продукции	трл. иен	3,5	13,7	12,3	10,6	9,9	9,7* ¹	
Индекс цен на сельскохозяйственную продукцию		38,5	115,3	114,7	100,3	100,01	95,5	
Индекс цен на производственные товары для сельского хозяйства		37,6	98,3	95,5	97,4	100,0	111,3	

Число товарных хозяйств	тыс.	—	3310	2650	2340	1960	1700	
Число крупных хозяйств	тыс.	—	—	820	500	430	350	
Число занятых главным образом в сельском хозяйстве	тыс.	8940	3460	2560	2400	2240	1910	
в том числе доля 65-летних и старше	%	—	19,5	39,7	51,2	57,4	60,4	
Число новых фермеров	тыс.	176	94	48	77	79	60 ^{*2}	
Число сертифицированных фермеров	тыс.	—	—	19	145	192	246	
Число объединений в рамках поселков	тыс.	—	—	—	10	10	14 ^{*3}	
Число юридических лиц, производящих сельхоз продукцию	тыс.	—	3	4	6	8	11	
Размер обрабатываемой площади	тыс. га	6000	5380	5040	4830	4690	4610	4500
Размер заброшенных площадей	тыс. га	—	135	244	343	386	—	—
Степень использования обрабатываемых земель	%	123,8	105,1	97,7	94,5	93,4	92,2 ^{*2}	105
Размер посевной площади	тыс. га	7430	5660	4920	4560	4380	427 ^{*2}	
Размер обрабатываемой площади на одно хозяйство	га	0,9	1,1	1,5	1,6	1,8	1,9	—
Численность населения сельских районов в % ко всему населению в т. ч. 65 лет и выше	тыс. чел.	51010	47700	44320	44120	433440	—	—
	%	52	39	35	35	34	—	—
	%	8	13	18	21	24	—	—
Сельскохозяйственный бюджет	трл. иен	0,3	2,7	3,4	2,9	2,3	2,2	—

Доля производства сельхозпродукции в ВВП	%	6,8	2,3	1,4	1,1	1,0	0,9 ^{*1}	
--	---	-----	-----	-----	-----	-----	-------------------	--

*Хэйсэй 21 нэндо Сёкурё, ногё, носон хакусё (Белая книга по вопросам продовольствия, сельского хозяйства и деревни за 2009/10 фин.г.) Токио, 2010, с. 11, 13.

^{*1}2007 г.

^{*2}2008 г.

^{*3}2010 г.

продовольствием и выполнению аграрным сектором своей многофункциональной роли. Поэтому новый план, как считают его авторы, вносит серьезные изменения в аграрную политику и ставит своей целью создание лучшего будущего для японского населения путем содействия развитию творческих сил, занятых в аграрном секторе, и раскрытию в возможно большей степени потенциалов сельского хозяйства и сельских районов.

В плане продовольствие и сельские районы признаны объектами национальной стратегии, а стабильное снабжение населения безопасным для здоровья потребителем продовольствием рассматривается как главнейшая ответственность государства. В основе плана, по мнению его составителей, лежит философия «лучше предотвратить, чем потом лечить»⁹.

В преамбуле плана отмечается также, что сегодняшнее состояние сельского хозяйства таково, что только своими силами фермеры не смогут преодолеть трудности, связанные с ввозом дешевой импортной продукции. Поэтому условием выполнения плана является, по мнению его разработчиков, создание «общества, в котором весь народ поддерживает сельское хозяйство и сельские районы», т. е. все население в той или иной степени должно содействовать развитию этой отрасли.

Ключевым стержнем новой аграрной политики считается программа предоставления прямых выплат в поддержку сельскохозяйственных доходов (*кобэцу сётоку хосё сэйдо*) при производстве риса и других наиболее значимых видов продукции, выращиваемых на затопляемых полях, — пшеницы и соя-бобов.

План предусматривает отход от «нерезультативной» политики прежней администрации и переход к политике более адекватной сложившейся ситуации, политике, отвечающей поставленным целям — увеличению объемов производства для повышения уровня самообеспеченности продовольствием и созданию продукта с высокой долей добавленной стоимости, политике, направленной на создание производственной системы, отвечающей интересам потребителя, политике сохранения сельскохозяйственной земли и ее эффективного использования, политике возрождения сельских районов и охраны окружающей среды, политике, которая была бы не только эффективной, но и проста для понимания населением, чтобы объект такой политики мог бы наилучшим образом применить

⁹ Summary of the Basic Plan for Food, Agriculture and Rural Areas. March, 2010 (MAFF UPDATE). Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries. 9 July, 2010).

свои способности к ее реализации, политике, учитывающей возможную ситуацию в будущем в связи с положением с продовольствием в мире, в частности, с производством зерна, политике, учитывающей интересы производства продовольствия, самого сельского хозяйства и развития сельских районов.

Основные цели плана – поднять к 2020 г. уровень самообеспеченности продовольствием до 50% , которое рассчитано, исходя из количества заключенных в нем калорий, и до 70% – при подсчете по стоимости продукции; сохранить к 2020 г. площадь обрабатываемой земли в нынешних размерах, а процент использования земель довести до 108% (т. е. восстановить, хоть и в меньших размерах, практику вторых и третьих урожаев).

В частности, производство пшеницы планируется довести к 2020 г. до 1,8 млн. т, что в 2,2 раза больше по сравнению со средним показателем за период 2005–2009 гг., соя-бобов – в 2,6 раза (до 600 тыс. т), кормов – до 4,6 млн. т (из расчета усвояемого количества), т. е. примерно на 1 млн. т больше, чем в 2005–2008 гг. При этом планируется, что уровень самообеспеченности грубыми кормами повысится по сравнению с 2008 г. до 100%, концентрированными – до 19,5% по сравнению с 11,5% , а в целом по кормам – до 38% (26% в 2008 г.)¹⁰.

Для достижения такого результата предлагается, в частности, ввести систему поддержки сельскохозяйственных доходов; создавать условия для работы в сельском хозяйстве не только основных хозяйств¹¹, но и всех слоев крестьянства. Для повышения качества производимой продукции фермерам рекомендуется применять в сельскохозяйственном производстве метод так называемой хорошей сельскохозяйственной практики (GAP, good agriculture practice, *ногё сэйсан котэй канри*)¹² и систему проведения мониторинга всей цепи производства продовольствия, его распределения на выявление патогенных микроорганизмов и тяжелых металлов, постепенно устраняя возникающие риски (НАССР, Hazard Analysis and Critical Control Points, *кигай бунсэки дзюё канри*). Это должно обеспечить высокое качество продовольствия. Предлагается искать пути для возрождения сельских районов; поддерживать развитие более тесных связей между первичными, вторичными и третичными секторами экономики для укрепления сельскохозяйственного бизнеса, выпуска продукции с высокой долей добавочной стоимости и создания новых производств; укреплять связи между городом и деревней;

¹⁰ Хэйсэй 22 нэмпан сёкурё...хакусё санко токэйхё, с. 58, 59, 64; FY2009 Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan, Japan, 2010, p.38.

¹¹ Это – хозяйства, где свыше половины дохода семьи формируется за счет работы в сельском хозяйстве и в которых есть члены семьи моложе 65 лет, занятые в отрасли не менее 60 дней в году.

¹² Речь идет о проведении самоконтроля на каждом этапе производства, чтобы избежать сегодняшних ошибок в будущем.

поддерживать политику потребления местной продукции; содействовать развитию органического сельского хозяйства. Необходимо усилить контроль над импортной продукцией; при заключении соглашений о свободной торговле иметь в виду усиление продовольственной безопасности и повышение уровня самообеспеченности продовольствием, избегать нанесения ущерба отечественному сельскому хозяйству и сельским районам.

Как можно видеть из перечня основных пунктов нового плана, содержание большинства из них практически не отличается от того, что заявляли и часто делали в последние годы своего правления либерал-демократы. А это означает, что основные направления, намеченные ранее для развития отрасли, демократы собираются сохранить, равно, как и меры, которые должны решать те или иные проблемы. Но разберем более детально несколько основных пунктов Программы ДПЯ и по ходу изложения постараемся провести некоторые сравнения.

Прежде всего, о главном стержне программы демократов. Как это было указано в предвыборном Манифесте ДПЯ и подтверждено в новом десятилетнем плане, и что является действительно новым, это – программа поддержки сельскохозяйственных доходов путем предоставления прямых выплат (*кобэцу сётоку хосё сэйдо*) фермерам, которые выращивают на затопляемых полях наиболее важные для подьема уровня самообеспеченности продовольствием виды продукции: рис для производства муки и кормов, пшеницу и соя-бобы. Программа начата в 2010/11 фин. г., но пока только для производителей риса. Если результаты первого года ее реализации будут приемлемы, в 2011/12 фин. г. она будет выполняться и для производителей пшеницы и соя-бобов. Со временем она должна быть распространена и на хозяйства, занятые в овощеводстве, плодоводстве, животноводстве и рыболовстве. Разработчики плана считают, что эта мера сможет стать панацеей для разрешения всех трудностей аграрного сектора.

С целью добиться более интенсивного использования затопляемых полей размер субсидий определен при производстве пшеницы в 40 тыс. иен за 0,1 га; соя-бобов – в 27 тыс. иен; риса (для переработки на муку, корма и биотопливо) – в 80 тыс. иен¹³.

Кроме того, предусматривается предоставление субсидий производителям пищевого риса, если розничная цена в данном году окажется ниже, чем стандартная цена за последние три года. Эта разница берется за основу для определения суммы субсидий на единицу площади. Издержки производства исчисляются в среднем за пять лет последнего семилетнего периода. Средняя розничная цена подсчитывается за последние три года. Пока что фиксированная средняя цена по стране установлена в размере

¹³ Annual Report on Food, Agriculture and Rural Areas in Japan FY2009, MAFF, Japan, Tokyo, 2010, p.13.

15 тыс. иен за 0,1 га. Следует заметить, что компенсации в случае падения цен в форс-мажорных обстоятельствах предусматривались и ранее.

Надо также отметить, что эта субсидия полагается и тем фермерам, которые сотрудничают с правительственной программой сокращения площадей под рисом. Хотя демократы и предлагают фермерам самим решать, что им делать, но в целом они эту практику хотят сохранить. И этот аспект, как и ранее в отношении подобной политики либерал-демократов, подвергается критике со стороны ряда специалистов. Последние считают, что рис надо производить в том объеме, в котором это могут делать фермеры. Конечно, подразумеваются фермеры, которые будут иметь сравнительно большие площади и поэтому смогут снижать издержки производства. Поскольку спрос на рис (в связи с сокращением численности населения и его старением) будет, безусловно, ниже предложения, то цена упадет, и его можно будет без ущерба экспортировать в другие страны (кстати сказать, по хорошей цене, ибо японский рис на рынке котируется) взамен импорта пшеницы и другой продукции. В случае же возникновения продовольственного кризиса в мире, что осложнит и экспорт риса, и импорт необходимых японцам продуктов питания, этот рис спасет от голода японское население¹⁴.

Необходимо отметить, что эта программа прямых выплат в поддержку дохода весьма важна с точки зрения отношений Японии с другими странами, ибо поддержка доходов не считается мерой, искажающей правила торговли. Ее применяют многие страны. Однако либерал-демократы в течение длительного времени осуществляли поддержку цен, за что их и критиковали внешнеторговые партнеры. Европа и США после принятия решений Уругвайского раунда перешли на систему поддержки доходов, Япония же продолжала осуществлять ценовую поддержку¹⁵. В то же время в этой программе есть моменты, вызывающие некоторые сомнения.

Основной пафос этих мер заключается в том, что субсидии выплачиваются всем без исключения фермерским хозяйствам. С социальной точки зрения эта мера очень привлекательна и понятна, но как бы демократы не столкнулись с теми же трудностями, что и их предшественники, ибо мелкие хозяйства и фермеры-совместители в таких условиях вряд ли станут сдавать землю в аренду. Более того, они могут вернуть себе обратно и ту землю, которую уже сдали в аренду. В результате перспективы появления крупных по земельной площади хозяйств и эко-

¹⁴ Подробнее о такой альтернативе см.: С. Б. Маркарян. Сельское хозяйство в условиях протекционистской политики ЛДП. — Япония: полвека правления либерал-демократов. М., 2010, с. 156–175; Yamashita Kazuhito. Free Trade is the Way to Achieve Japan's National Food Security. — Shoko Journal, June, 2010.

¹⁵ Из-за поддержки цен японский потребитель платит, по подсчетам ОЭСР (2006 г.), примерно 88% общей суммы денежных средств, идущих на поддержку сельского хозяйства, в то время как в США — 17%, Европе — 45% (в 1986–1988 гг. в США и Европе этот показатель был соответственно 37 и 86%).

номии на масштабах производства станут весьма проблематичными. Ясно, что демократам, как и их предшественникам, нужны голоса избирателей. Так что во многом эта акция, как и в свое время у ЛДП, является скорее политической, чем экономической. И в этом случае, как и прежде, политика привлечения голосов избирателей может обернуться провалом политики снижения издержек производства.

Ну и, наконец, что касается выращивания риса для производства кормов и рисовой муки с целью подъема уровня самообеспеченности продовольствием. И эта инициатива уже начала претворяться в жизнь прежней администрацией. По данным Белой книги за 2009/10 фин. г., уже в 2009 г. по программе регулирования производства риса площади для «альтернативного» его использования увеличились по сравнению с 2008 г. более чем в 4 раза. При этом производство риса на корма выросло почти в 3 раза, на рисовую муку — более чем в 20 раз¹⁶. Другими словами, и эту проблему начинали решать либерал-демократы.

Однако в связи с этим встает, например, вопрос, сможет ли эта программа поддержки производителя действительно поднять степень самообеспеченности продовольствием.

Конечно, это — благо поддерживать доходы фермеров, которые производят такую продукцию как пшеницу и сою. Но, при этом надо иметь в виду, что они уже во многом потеряли свой рынок в борьбе с иностранной конкуренцией, а вернуть его будет не так легко, тем более что большая часть импортируемой продукции весьма высокого качества.

В связи с этим серьезной проблемой может стать незначительный спрос на рис, предназначенный для переработки на муку и корма. Представители мукомольной промышленности, в частности, сомневаются в успехе этого предприятия. Дело в том, что вкус хлеба, выпеченного из рисовой муки, намного отличается от того, который получают, используя пшеничную муку. Как заметил президент «Ниппон сэйфун» Савада Хироси, рис в Японии едят уже не одну тысячу лет, а хлеб из рисовой муки для японцев — что-то чуждое¹⁷. Более того, специалисты считают, что ее можно использовать только для изготовления японской лапши *удон*, а для хлеба и макарон она не подходит. Расширение производства пшеницы может привести только к увеличению запасов, что тоже вряд ли можно приветствовать.

Сейчас хлеб из рисовой муки распределяется в начальные школы и в средние школы первой ступени. В 2008 г. он поступил в 8960 школ по всей стране. За один месяц 2009 г. в г. Асикага (преф. Тотиги) такой хлеб получили все начальные и средние школы первой ступени. И хотя это — обнадеживающий факт, но вообще-то такой хлеб продается с трудом, и лапша из этой муки тоже не очень нравится школьникам. Может

¹⁶ Хэйсэй 22 нэмпан....хакусё санко токэйхё, с. 57.

¹⁷ Nikkei. Weekly.17.05.2010.

быть, потребитель еще не привык? И вопрос теперь только в том, насколько приемлемым будет для японцев вкус хлеба не из пшеничной, а из рисовой муки.

Существует проблема и с кормовым рисом, хотя для его производства уже есть специальные сорта. В 2010 г. впервые под эгидой сельскохозяйственной кооперации 125 хозяйств должны были выращивать рис на корма и получать на это субсидию. Для того чтобы иметь на нее право, фермер должен поместить заявку в Интернете, указав сколько он сможет продать и кому (это требуется для того, чтобы предотвратить попадание риса на черный рынок). Но просьб со стороны животноводческих хозяйств не было. Представитель одного из кооперативов (Этиго Дзёцу, преф. Ниигата) в этой связи в феврале 2010 г. пожаловался заместителю начальника отдела животноводства и кормов (о чем сообщает еженедельник «Nikkei Weekly»), что у него не достаточно покупателей риса, предназначенного на производство кормов. Чиновник министерства нашел ему в списке тех, кто хочет купить рис на корма, ферму по производству цыплят в г. Рандзан, преф. Сайтама. Соглашение было заключено, но на продажу только 250 м. т, а произведено должно было 450 тыс. И встает вопрос, куда он денет оставшееся количество?

Есть еще одно «но», связанное с этой программой. Предоставляя субсидии для поддержки доходов, новая администрация сильно сокращала бюджетные ассигнования на строительство и поддержание инфраструктуры (в 2010 г. – на 63% по сравнению с предыдущим годом¹⁸). Был остановлен, например, ремонт канала Асакасосуй (преф. Фукусима) длиной более 500 км. Он был построен 130 лет назад, и бетонные стены уже во многих местах треснули, и подземные воды уходят в никуда.

Эта сфера ранее всегда была объектом в основном государственного финансирования. Сейчас же считают, что ее будут обслуживать сами фермеры из своих, теперь более высоких, доходов. А это означает, что большие площади перестанут быть объектом улучшения земель. Но дело в том, что, например, в холмистых и горных районах (а это примерно 40% всех обрабатываемых площадей страны и примерно столько же объема всего производства сельскохозяйственной продукции) не только очень мало хозяйств, имеющих крупные доходы, но есть много деревень, в которых остались только старики, не имеющие возможности поддерживать в должном состоянии ирригационные сооружения и дороги. Это чревато не только снижением урожайности в этих местах. Под угрозой оползней могут оказаться и населенные пункты, расположенные в долинах.

Кроме того, пока нет четкого описания механизма, как будет действовать система непосредственных выплат для поддержания доходов. Комментарии несколько разнятся между собой. Кроме того, трудно сказать, сможет ли эта система поднять эффективность сельскохозяй-

ственного производства и увеличить выпуск продукции с высоким уровнем добавленной стоимости. Технология достижения соответствующих результатов пока не ясна.

Подвергается критике и расчет субсидий в случае падения цен ниже издержек производства. Обозначенная фиксированная сумма равна приблизительно средней цифре потерь у производителей риса в результате сокращения площадей в целом по стране. В этом случае используемые при подсчете издержки производства близки к издержкам фермеров-совместителей (имеющих побочные доходы), которые обрабатывают примерно 40% площадей под рисом. Но для тех, кто производит рис на больших площадях, например в деревне Огата (преф. Акита)¹⁹, размер субсидий, по мнению специалистов (в частности, президента Центра изучения внешней политики Танака Наоки), должен быть выше, ибо у них благодаря рационализации производства издержки гораздо ниже средних²⁰.

Выдвигаются сомнения в возможности получения весьма значительных денежных средств для поддержки доходов производителей риса и других видов продукции, поскольку сельскохозяйственный бюджет весьма ограничен. Об этом не раз писала пресса²¹.

Вице-президент университета Мияги Оидзуми Кадзунуки, касаясь идеи распространения с 2011 г. системы компенсации дохода на производителей других культур или другой продукции, кроме риса, расценивал ее лишь как пиар перед очередными выборами, который не даст результатов: «До тех пор пока правительство не будет задумываться о средней и долгосрочной перспективе вместо подготовки к следующим выборам, деградация сельского хозяйства будет прогрессировать»²².

Теперь следует обратить внимание на некоторые другие пункты плана. Безусловно, рациональным можно считать создание в рамках министерства сельского хозяйства ведомства, отвечающего за безопасность продовольствия. Речь идет о слиянии двух других ведомств – об организованном несколько ранее под эгидой того же министерства «Бюро по вопросам потребителя» и «Бюро по вопросам здорового питания», находящегося в ведении министерства здравоохранения.

Далее следует пункт о внедрении в производство систем передовой сельскохозяйственной практики и производства продовольствия, свободного от патогенных микроорганизмов и тяжелых металлов (GAP и HACCP). Эти методы пропагандируются уже в течение достаточно большого периода времени. Правда, число фермеров, которые их придерживаются, пока незначительно, но в самой идее ничего нового нет.

¹⁹ В этом районе за счет государственных средств были проведены серьезные мелиоративные работы на больших площадях, которые затем были переданы переселенцам.

²⁰ Nikkei Weekly, 28.06.2010.

²¹ См., например: The Nikkei, 03.08.2010. Утренний выпуск.

²² Nikkei Weekly, 24.05.2010.

¹⁸ Подсчитано по: Хэйсэй 22 нэмпан сёкурё....токэйхё, с. 140.

Что касается вопроса о развитии так называемых основных хозяйств, то прежняя администрация именно на них обращала серьезное внимание, предлагая оказывать адресную помощь тем, кто был намерен расширять производство и развивать его эффективно. И число таких хозяйств (их называли «сертифицированными») начало расти (см. таблицу 1). В 2008 г. они давали 38% производства риса, 78% пшеницы и бобовых, 82% овощей, 67% плодовых и орехов, 87% цветов и содержали 91–95% молочного и мясного скота и свиней²³. В новом же плане говорится лишь о необходимости создания условий, при которых эти хозяйства смогут продолжать развивать сельскохозяйственный бизнес, используя на общих условиях программу непосредственных выплат для поддержания доходов, а не предоставляя именно им какой-либо особой помощи.

Нельзя не упомянуть также, что разработчики этого плана, кроме всего прочего, считают, что для того, чтобы новая политика стала результативной, сами фермеры должны прилагать максимум усилий для увеличения стоимости своей продукции – расширять объемы производства, производить продукцию с высоким уровнем добавленной стоимости, улучшать ее качество и снижать издержки производства. Таким образом, и в этом случае повторяются пассажи либерал-демократов.

Демократы предлагают развивать более тесные связи между первичными, вторичными и третичными секторами экономики для укрепления сельскохозяйственного бизнеса, выпуска продукции с высокой долей добавочной стоимости, создания новых производств (например, по утилизации биомассы) на местных предприятиях.

Новое, что вносит администрация демократов – это идея создания «шестой отрасли» (*Дай року дзи сангёка*), которая как бы объединит все три сектора народного хозяйства – первичный, вторичный и третичный в части, связанной с производством продовольствия: т. е. производство сельскохозяйственной продукции, ее обработку или переработку и доставку потребителю. Короче говоря, они фактически повторяют те же рекомендации, что давали и либерал-демократы, только облекая их в другие слова.

То же можно сказать и о рекомендации заинтересованным ведомствам объединить усилия для возрождения сельских районов, чтобы упрочить положение сельских поселений и сохранить традиционные функции района, местные ресурсы и окружающую среду.

Серьезной проблемой для демократов остается внешняя торговля продуктами питания. Именно положение в сельском хозяйстве является для Японии камнем преткновения на переговорах в ВТО или при выработке условий во время заключения двусторонних соглашений о свободной торговле. В новом плане записано, что на переговорах в ВТО

надо продолжать поддерживать базисный тезис о «сосуществовании разных аграрных структур» (речь идет о том, что есть страны – экспортеры продовольствия и есть его импортеры), которые требуют разного к ним отношения, учета точки зрения той или иной страны.

Но при этом нельзя не отметить, что по некоторым вопросам нет единой точки зрения и в среде самих демократов. Достаточно сказать, что за один год сменилось три министра сельского, лесного и рыбного хозяйства.

Так, например, в конце апреля 2010 г. группа по изучению региональной стратегии партии, обсуждая кампанию предстоящих выборов в верхнюю палату, поклялась содействовать заключению договоров о свободной торговле. Однако бывший в то время министром сельского хозяйства Акамацу заявил, что Япония «не будет импортировать рис, даже если она и подпишет соглашение о свободной торговле»²⁴. Вновь назначенный министр Ямада Масахико 9 июня 2010 г. заявил, что, по его мнению, трудно поддерживать такие соглашения, пока не будет уверенности, что японская деревня сумеет выстоять в условиях снижения цен (если хлынет более дешевое продовольствие) и что в таких условиях программа поддержки доходов потребует очень больших денежных средств для выплаты компенсаций (для 2011 г. он назвал цифру в 1 трлн. иен)²⁵.

В сентябре 2010 г. уже следующий новый министр сельского хозяйства Кано Митихико в интервью прессе заявил, что система субсидий для компенсации, в случае падения цены ниже издержек, будет пересмотрена в ближайшем будущем из-за необходимости способствовать росту объема производства и его эффективности.

Согласно положениям нового плана, по вопросу о внешней торговле продовольствием ДПЯ придерживается тех же позиций, что и ЛДП, хотя при подготовке своего предвыборного обращения представители этой партии уверенно заявляли о том, что она будет способствовать заключению соглашения об экономическом партнерстве с США и Австралией. Лишь после негативной реакции на это заявление со стороны сельскохозяйственных организаций, его редакция стала несколько иной²⁶. В новом варианте заявлено, что партия будет содействовать ведению переговоров, направленных на заключение такого соглашения, только в том случае, если оно не будет включать меры, которые могут повредить развитию японского сельского хозяйства и деревни.

В этой внешнеторговой связке в настоящее время появилась еще одна проблема, решение которой во многом может значительно повлиять

²⁴ Nikkei Weekly. 24.05.2010.

²⁵ The Nikkei. 10.06.2010.

²⁶ Несмотря на то, что доля сельскохозяйственной продукции составляет лишь незначительную часть ВВП, сельское сообщество благодаря регулярным избирательным кампаниям и весьма активной работе фермерских организаций в политическом плане представляет собой весьма серьезную силу.

²³ Annual Report..., 2010, p. 41.

на положение в аграрном секторе. Во время переговоров по линии ВТО и обсуждения положений двусторонних соглашений с рядом стран японская сторона, так или иначе, ухитрялась сохранять защитные меры для своего сельского хозяйства²⁷.

Речь идет об участии в переговорах по присоединению к Восточно-азиатскому содружеству (создано в 2006 г. как зона свободной торговли между Сингапуром, Новой Зеландией, Брунеем и Чили. В настоящее время ряд других стран собираются вести переговоры об участии в этом содружестве. И, что очень важно для Японии, усиленно продвигать эту идею начали США – главный внешнеторговый партнер японцев. Планируется создание Транс-Тихоокеанского стратегического экономического партнерского соглашения. Если к нему присоединится и Япония (а премьер Кан Наото в начале октября 2010 г. уверенно говорил, что Япония будет обсуждать этот вопрос), то ей придется ликвидировать тарифы примерно на 5900 позиций (пока что уже заключенные соглашения об экономическом партнерстве оставили тарифы по 940 позициям, в том числе на долю сельского хозяйства приходится примерно 850). Согласно правительственным подсчетам, если Япония станет участником этого соглашения, то ее ВВП может вырасти примерно на 0,48–0,65%, если же нет, то он снизится на 0,13–0,14%²⁸, и что для нее особенно серьезно, она останется, по мнению председателя Японской федерации экономических организаций, «за бортом глобального экономического роста»²⁹.

В общем, эта проблема для Японии весьма сложная, так как поднимает очень много вопросов, например, таких как необходимость повышения эффективности сельскохозяйственного производства, наличие больших денежных средств для выплаты компенсаций фермерам (до 6 трлн. иен ежегодно), ужесточение требований со стороны США о снятии ограничений на импорт американской говядины, противостояние американским обвинениям по поводу нечестной конкуренции со стороны японской почтовой компании, поддерживаемой государством, или требования развивающихся стран о приеме иностранных рабочих, к чему Япония относится очень настороженно, и т. п.

Против участия в этих переговорах выступила часть членов ДПЯ, в том числе и парламентарии (что было связано, видимо, с предстоящими местными выборами в апреле 2011 г.). Министерство сельского хозяйства также стремится воспрепятствовать тому, чтобы Япония вступила в переговоры по этому вопросу. Оно опубликовало в связи с этим расчеты, согласно которым при ликвидации тарифов на 19 основных сельскохо-

зяйственных позиций³⁰ будет потеряно много рабочих мест, а японское сельскохозяйственное производство недосчитается примерно 4 трлн. иен.

Наиболее резко выступают против такого соглашения сельскохозяйственные кооперативы. Председатель Всеяпонского совета сельскохозяйственных кооперативов (руководящий орган сельскохозяйственной кооперации) Мотэки Мамору заявил на пресс-конференции, что этот шаг несовместим с обеспечением продовольственной безопасности Японии, что участие в этих переговорах затруднит руководству страны поднять уровень самообеспеченности продовольствием до 50% и что кооперация выведет на митинг в день открытия Азиатско-Тихоокеанского экономического форума в Иокогаме 10 ноября 2010 г. до 3 тыс. фермеров³¹. Он подчеркнул, что вопрос, присоединяться или не присоединяться к переговорам может означать «обеспечить или разрушить будущее страны»³².

В то же время, по подсчетам министерства экономики, торговли и промышленности, в случае, если Япония останется вне этого партнерства, то ее ВВП недосчитается свыше 10 трлн. иен и будет ликвидировано 8 млн. рабочих мест³³.

1 ноября 2010 г. правительство опубликовало основные меры, которые оно собирается предпринять в связи с возможностью присоединения к упомянутым переговорам³⁴, которые должны продемонстрировать приверженность Японии к свободной торговле. В частности, оно предполагает в течение 5–10 лет поднять конкурентоспособность японской сельскохозяйственной продукции на внешнем рынке путем консолидации обрабатываемой земли и поддержки экспорта, а также увеличить субсидии фермерам для повышения их доходов.

* * *

В заключение следует подчеркнуть, что сельское хозяйство, как и прежде, остается ахиллесовой пятой на фоне достаточно успешной даже в сегодняшних условиях развития японской экономики в целом. Видимо, для изменения положения в аграрном секторе за сравнительно короткий срок (а именно это уже сейчас нужно стране) без проведения структурных реформ не обойтись. Конечно, прошло слишком мало времени, чтобы дать серьезную оценку деятельности руководства страны в любой отрасли, тем более в сельском хозяйстве. Можно говорить лишь о целях и намерениях новой администрации.

³⁰ В настоящее время рис, арахис и крахмал облагаются пошлинами в размере 500–1000 %, пшеница, ячмень, масло, обезжиренное сухое молоко, свинина, сахар и шелк – в размере от 200 до 500 %.

³¹ The Nikkei. 28.10.2010.

³² The Nikkei. 29.10.2010, утренний выпуск.

³³ The New York Times. 11.11.2010.

³⁴ The Nikkei. 01.11.2010, утренний выпуск.

²⁷ Речь идет, в частности, о сохранении достаточно высоких тарифов на наиболее «значимые» для нее продукты питания.

²⁸ The Nikkei. 28.10.10, утренний выпуск.

²⁹ The New York Times. 11.11.2010.