РЕГУЛИРОВАНИЕ ХЛЕБНОГО РЫНКА

Хлебный рынок Союза (торговый хлебооборот) начал регулироваться одновременно с его возникновением, т.-е. по мере того, как упразднялись продналог и госснабжение. В 1922/23 году регулирование и руководство реализацией урожая осуществлялось особоуполномоченным Совета Труда и Обороны, при чем первыми об'ектами регулирования были, главным образом, финансирование хлебозаготовок и отчасти заготовительные цены и снабжение потребительских организаций. В 1923/24 году регулирование хлебного рынка расширяется, принимается уже ряд мер по планомерному и плановому охвату его. Совет Труда и Обороны образовал специальную междуведомственную полномочную Комиссию (Осполком СТО), которая согласно утвержденного положения учреждена: «Для практической разработки и внесения на утверждение в подлежащие государственные учреждения законопроектов и мероприятий по неотложнейшим и важнейшим вопросам в связи с организацией и развитием внутренней и экспортной торговли хлебом и хлебофуражом и для осуществления различных мероприятий, связанных с содействием таковой торговле, а также для разработки вопросов, касающихся привлечения к экспроту хлеба широких слоев крестьянства».

Осполком СТО разработала годовой заготовительный, экспортный и финансовый планы; на ряду с планово-регулирующей деятельностью были проведены мероприятия в области улучшения качества экспортного хлеба, восстановления портов, увязки транспорта с нуждами развивающейся хлебной торговли и ряд других мер, направленных, главным образом, к возрождению экспорта хлеба за границу.

Регулирующему воздействию подвергаются, главным образом, основные государственные заготовители, деятельность которых планируется и регулируется в области заготовок и экспорта и частично по снабжению внутреннего рынка.

Весной 1924 года, в связи с проведением денежной реформы, принимается ряд мер для создания устойчивости заготовительных и продажных цен и снабжения внутреннего рынка; в регулировании принимают участие Комвнуторг при СТО и специальные уполномоченные Совета Труда и Обороны. Кампания 1924/25 года регулируется вновь учрежденным Наркомвнуторгом, при чем до ноября еще продолжает функционировать и Осполком СТО.

В части внутреннего рынка в 1924/25 году планируется уже снабжение внутреннего рынка, перемол зерна, заготовляемого основными организациями, продажные цены и аппарат основных заготовителей (районирование и контингентирование аппарата).

Экспортом руководит Наркомвнешторг, при котором, с ликвидацией Осполком СТО, учреждается Центральное Хлебоэкспортное Бюро из представителей Наркомвнуторга, Наркомвнешторга и Экспортхлеба. В 1925/26 году происходит слияние наркоматов внутренней и внешней торговли, и все регулирование хлебного рынка переходит к Наркомторгу, которому передается регулирование мукомольной промышленности, а в кампанию 1926/27 г. — и элеваторного дела. ГХИ и Биржи были и раньше в ведении Наркомвнуторга.

Таким образом, регулирование об'единяется в одном органе, который планирует и регулирует все стороны деятельности основных организаций и весь хлебный рынок и товарооборот.

«Внеплановый оборот», т.-е. операции с хлебом, совершаемые местными и инорайонными гос- и коопорганизациями и частным капиталом, после очень короткого периода свободы, начинает подвергаться все большему регулирующему воздействию и ограничению. В первое время с организацией хлебозаготовительного рынка внеплановый сектор восполнял недостаточность работы основных организаций, а в 1923/24 году, когда нужно было поднимать низкие заготовительные цены усиленной скупкой хлеба у крестьянства, он был желателен и поощрялся. В дальнейшем же, особенно по мере усиления хозяйственной мощи деревни, развитие внепланового оборота, в особенности частного, грозило срывом государственной политики цен на хлеб, основной задачей которой было создать такой уровень цен, который балансирует известным образом промышленность и сельское хозяйство, регулирует рыночные взаимоотношения города и деревни и способствует целесообразному распределению народного дохода.

Поэтому, внеплановый оборот все больше ограничивается, межрайонная частная хлеботорговля все больше вытесняется, хлебный рынок все больше монополизируется (в межрайонной части) группой основных и плановых централизованных организаций, все стороны хлебооборота подчиняются плановому и оперативному воздействию регулирующих органов. Управление и руководство разными сторонами хлебооборота об'единяются и сосредоточиваются в едином правительственном органе — Наркомторге, который тесно связывается с оперативными хлеботорговыми органами.

Финансирование хлебной торговли постепенно приобретает характер монополии Госбанка, который осуществляет финансирование по плану, разработанному с Наркомторгом и в тесном сотрудничестве с последним. Регулирование принимает определенно выраженный централизованный характер.

Такое, приближающееся к монополистическому, строение хлебного рынка и хлебооборота как внутреннего, так и внешнего, придает совершенно второстепенное значение таможенному, тарифно-транспортному и биржевому регулированию хлебного рынка; они лишь способствуют успешности основных регулирующих мероприятий.

Регулирование хлебного рынка в 1926/27 г. есть результат развития идеи и практики регулирования в течение предшествующих лет и имеет все отмеченные особенности в весьма четко выраженной форме.

Основная задача, к разрешению которой были направлены и организация и регулирование хлебной кампании 1926/27 г., была сформулирована следующим образом: «Обеспечить для крестьянства возможность реализации своих избытков на таких условиях, которые, отнюдь не подрывая интереса крестьянства к дальнейшему развитию своего хозяйства, посевов и т. п., в то же время обеспечивали бы возможность быстрейшего развития всего народного хозяйства в целом по пути индустриализации, способствовали накоплению средств в социалистических элементах нашего хозяйства и сделали рентабельным экспорт, как основу необходимого для всего хозяйства — в частности, крестьянского — импорта оборудования и сырья». Разрешение этой задачи требует определенного уровня цен, для чего основным средством является расширение позиций государства на хлебном рынке.

Достижение этой цели было обусловлено, с одной стороны, теми организационными мерами, которые были проведены в отношении группы основных государственных организаций, а, с другой стороны, — рядом ограничительных мероприятий по отношению к частному капиталу, и мерами, направленными к введению в известные рамки внеплановой деятельности разных государственных и кооперативных организаций.

В области регулирования аппарата кампания 1926/27 года характеризуется дальнейшим развитием мероприятий, обеспечивающих «сохранение в руках государства централизованного государственного аппарата, который об'емом своих заготовок и массой сосредоточиваемого в его руках хлеба мог бы фактически господствовать как на заготовительном, так и на потребительском рынках». (пост. СТО 15/III — 1926 г.). Этим аппаратом являлись основные организации. Число основных заготовителей было сокращено путем ликвидации Госторга и Укргосторга и ограничения работы Госбанка партионной заготовкой.

Вместе с тем, СТО «в целях об'единения и согласования выступления на рынке основных государственных плановых заготовителей, а также местных трестов, признал необходимым заключение организациями, выступающими на рынке, конвенционных соглашений в центре, в областях и губерниях» (то же постановление, п. 10). В связи с этим 23 июля 1926 г. в Москве было подписано десятью основными организациями конвенционное соглашение, утвержденное Наркомторгом. В его развитие такие же конвенционные соглашения были подписаны на местах, при чем к ним присоединились и местные плановые заготовители.

Участники конвенции 1926/27 года обязались производить заготовки по совместно вырабатываемым — на основе директив НКТорга — согласительным порайонным ценам, точно придерживаться бонификаций и рефакций, не допускать переплат, обязы-

вать к тому же своих контрагентов-заготовителей, не практиковать нездоровой конкуренции и ажиотажа (выдвижные пункты и пр.), производить согласованные выступления при аренде складов, устанавливать, в случае надобности, согласительные продажные цены, согласовать между собою размеры отгрузки, завоза и реализации хлеба, принимать совместно меры по снижению цен и равномерному снабжению мукой потребрынков (в том числе государственного, кооперативного, артельного и частного хлебопечения), устанавливать общие нормы накидок и накладных расходов и пр. Конвенция имеет Бюро и Президиум с участием и под председательством представителя НКТорга.

Решения Бюро и Президиума входят в силу, если они в течение 24 часов не опротестованы НКТоргом. За нарушения постановления Бюро отдельными участниками конвенции Бюро, согласно конвенционному соглашению, получило право налагать на последних разного рода взыскания, в том числе и денежные штрафы.

Организация мукомолья пошла по линии учреждения двух крупных об'единений на Украине (Укрхлеб) и Северном Кавказе (Кавхлеб) и ряда губернских и областных трестов (14), об'единивших местное мукомолье (вдобавок к прежде существовавшим 7 трестам, переданным в ведение НКТорга из ВСНХ). Эти тресты должны были заготовлять зерно лишь в районах их расположения и снабжать мукой, главным образом, местные рынки. Все регулирование мукомольной промышленности, находившееся до этого как у ВСНХ, так и у НКТорга, было передано только последнему.

В то же время от хлебной торговли были устранены нехлеботорговые организации и все виды кооперации, кроме потребительской и сельскохозяйственной; инорайонным потребительским организациям были запрещены непосредственные заготовки в производящих районах. Госбанк, помимо выполнения плановых заданий по заготовке, должен был воздействовать на внеплановый хлебооборот путем кредитных, договорных, комиссионно-посреднических и других операций.

Воздействие Банка на частный оборот выразилось в заключении ряда договоров на скупку продукции частных мельниц на Украине и Сев. Кавказе, и, в меньшей мере, договоров с частными заготовителями на заготовку ими зерна для Госбанка, при чем договоры обусловливали соблюдение контрагентами надлежащего уровня заготовительных цен (от частных мельниц Госбанк получил в течение кампании всего около 122,9 тыс. тонн муки).

По отношению к частному обороту принимались и другие меры ограничительного порядка. Регламентировался его перемол на государственных и кооперативных мельницах, было запрещено, как и в предшествующие кампании, авансирование и финансирование частной хлебной торговли. Далее, в 1926/27 году был проведен ряд мероприятий по ограничению товарного и полутоварного мукомолья, находившегося во владении или арендном пользовании частных лиц.

Применялось еще, так называемое, «экономрегулирование» частных хлебных перевозок. Оно было сохранено и расширено по числу охваченных им дорог на железнодорожной сети (впервые оно было введено на железных дорогах в середине кампании 1925/26 года) и распространено на водный транспорт и на некоторые культуры, перевозки которых не регулировались в 1925/26 году. Наконец, для частных хлебных грузов в ноябре 1926 года были установлены особые, повышенные тарифы.

Организационная перестройка внутри группы основных заготовителей, организация мукомолья, новый порядок работы внеплановых организаций и частного капитала — весьма значительно усилили удельный вес основных заготовителей на хлебном рынке.

Наряду с мерами по усилению роли основных заготовителей в хлебообороте следует отметить регулирующие мероприятия, направленные на усиление кооперативного сектора.

Еще летом 1925 года Советом Труда и Обороны было принято постановление о том, чтобы кооперации было обеспечено все большее усиление на хлебном рынке, притом в направлении усиления значения кооперативных центров и увеличения охвата ими работы кооперативной периферии. Это постановление было подтверждено 11/VIII — 1926 г. Наркомторгом был установлен такой порядок работы кооперации, при котором, в первую очередь, низовые кооперативы заключают договоры с вышестоящими об'единениями и кооперативными центрами на заготовку для последних зерна; только незагруженные своими вышестоящими звеньями кооперативные организации могли заключать договоры с госзаготовителями (Хлебопродуктом и др.) или инорайонными кооперативными об'единениями, притом с разрешения или с ведома вышестоящих кооперативных об'единений.

Этот порядок очень усилил кооперацию в организационном и финансовом отношении, и повел к сильному росту значения кооперации в хлебообороте и увеличению охвата кооперативными центрами заготовок периферии.

Следующая таблица дает представление о том, как изменилось значение государственного, кооперативного и частного сектора в общих итогах хлебооборота (в %%):

	Прохождение хлебн. грузов через контр. пункты НКТорга		Биржевые обороты [1])		Распределение видим. запасов (на складах) по владельцам [2])			Выработано продукции цензовым мукомольем [3])	
	25/26	26/27	25/26	26/27	1/VII 25 г.	1/VII 26 г.	1/VII 27 г.	25/26	26/27
Госорганы .	61,1	62,1	63,5 / 42,1	67,9 / 40,6	79,9	64,7	70,0	67	71
Кооперация	26,0	34,9	27,6 / 49,5	29,0 / 55,9	16,2	29,7	27,7	18	22
Частные . .	12,9	8,0	8,2 / 7,4	3,1 / 3,5	3,9	5,6	2,3	15	7
Всего . .	100	100	100 / 100	100 / 100	100	100	100	100	100

Все показатели говорят о вытеснении частного капитала и замещении его главным образом кооперацией.

Об усилении значения кооперативных центров в хлебных операциях кооперативной периферии говорит следующая табличка:

	Милл. центнеров		% к итогу	
	25/26 г.	26/27 г.	25/26 г.	26/27 г.
Заготовлено кооперат. периферией [4])	57,4	72,1	100	100
1. Сдано центрам (без МСПО) .	18,9	36,7	32,9	50,9
2. Реализовано помимо центров .	38,5	35,4	67,1	49,1

Перейдем к регулированию отдельных сторон хлебооборота.

В области заготовок регулирование сводилось к контингентированию и установлению дислокации ссыпной сети, определению норм нагрузки ссыпных пунктов и аппарата, введению премирования в зависимости не только от количества, как в прошлые годы, но и от качества заготовленного зерна, нормированию накладных расходов, установлению базисных кондиций, конвенционных цен на зерно и норм бонификации и рефакции.

В области снабжения внутреннего рынка была расширена практика генеральных договоров основных заготовителей с потребляющими организациями; увеличены транзитные перевозки, при которых хлеб отправляется с мест заготовок или с мельниц прямо в адрес потребителя; установлены продажные конвенционные оптовые цены и розничные накидки к ним.

В области экспорта — главная задача заключалась в максимальном его расширении при одновременном соблюдении интересов внутреннего рынка; экспорт производился, как и в предшествующие годы, в плановом порядке, через Экспортхлеб, и в нем участвовали почти исключительно основные хлебозаготовители. При этом преследовались задачи увеличения рентабельности, большего привлечения иностранных кредитов к финансированию нашего экспорта. Проводилась более осторожная, чем в прежние кампании, политика запродажи хлеба при реализации на внешнем рынке с учетом состояния внутреннего рынка и хода хлебозаготовительной кампании.

Оборот хлеба принял в 1926/27 году в гораздо большей мере, чем в 1925/26 году, плановый и централизованный характер, в большем % прошел через основные организации и получил в большей степени монополистический характер.

Ряд серьезных задач был поставлен перед регулирующими органами на 1926/27 год *в области финансирования*. Его важность, как регулирующего средства, была подчеркнута постановлением Правительства — «Плановое руководство финансированием должно явиться в руках Наркомторга важнейшим рычагом регулирования хлебозаготовительной кампании», для чего было необходимым установление такой системы финансирования, которая, отличаясь необходимой гибкостью, обеспечивала бы максимум снятия хлеба с рынка по приемлемым ценам, путем выдачи Гос-

[1]) Провинциальные биржи, без МТБ (по МТБ общая картина та же). Смешанные общества отнесены к госорганам. Числитель показывает долю в продажах, знаменатель — в покупках. Данные Сов. С'езд. Бирж. Торг.

[2]) По данным ЦСУ.

[3]) Расчеты Мук. Упр. НКТорга СССР.

[4]) Ориентировочные данные.

банком подтоварных ссуд под весь пред'являемый под залог хлеб. В связи с этим система лимитов выдач была заменена системой лимитов задолженности.

В основу финансирования было положено требование возможно меньшей увязки в хлебных операциях государственных средств путем ускорения оборота капитала; центр тяжести кредитования должен был быть перенесен на подтоварный и бланковый кредит, при возможно большем сокращении целевых ссуд.

Некоторое напряжение оборотных средств основных заготовителей в результате уменьшения целевых ссуд и в виду незначительности собственных капиталов компенсировалось тем, что в оборот вливались прибыли, полученные, как от экспортных, так и от внутренних операций.

Финансирование внепланового оборота производилось преимущественно в форме децентрализованных кредитов Госбанка на местные заготовки и снабжение.

Большое регулирующее значение для всего хлебооборота и хлебного рынка в целом имела монополия, которую получил Госбанк в деле финансирования государственного кооперативного хлебооборота, согласно постановления СТО от 15/III — 1926 г.; финансирование частной хлеботорговли было запрещено.

Несомненно, что сосредоточение всего финансирования в Госбанке в значительной мере усилило регулирующее значение финансирования и способствовало достижению ряда задач, стоявших перед регулированием хлебного рынка.

Регулирующее значение финансирования было бо́льшим, чем в предшествующие годы.

Вопрос о заготовительной цене на хлеб являлся основным для всего регулирования рынка; выдержать цену, которая была определена, как экономически целесообразная при данном положении хозяйства и задачах общей политики, значило решить основную задачу регулирования хлебного рынка.

Цены на хлеб должны были строиться, таким образом, чтобы: 1) стимулировать сельскохозяйственное производство; 2) сохранить реальный размер зарплаты рабочих; 3) обеспечить рентабельность экспорта; 4) содействовать устойчивости червонца; 5) выравнивать баланс между городом и деревней; 6) достигнуть нормального соотношения между осенними и весенними, а также районными ценами и 7) соблюсти более или менее правильную пропорцию в индексах цен на хлеб и другие виды сельскохозяйственной продукции.

Практически регулирование заготцен производилось следующим образом. Желательный уровень цен по областям и губерниям устанавливался из центра; местные органы регулирования могли его варьировать по районам и пунктам.

Цены пограничных районов соседних губерний устанавливались на специальных совещаниях заинтересованных губерний и областей.

Соотношение цен на зерно с ценами на другие сельскохозяйственные товары было более благоприятно для последних. Это создавало определенные трудности в области хлебозаготовок, но, с другой стороны, обеспечивало развитие других отраслей сельского хозяйства и, в частности, стимулировало рост посевов под техническими культурами, который мы имели в 1927/28 году.

Соотношение осенних и весенних заготовительных цен, минимальное расхождение должны быть признаны благоприятными с точки зрения тех задач, которые преследовались регулированием.

Продажные цены, по которым хлеб доходил до потребителя в начале кампании, были выше, чем в начале 1925/26 года, но после этого, благодаря повторному снижению их в течение 1926/27 года, в противоположность движению цен 1925/26 года кверху, они уже с 1 января 1927 года оказались значительно ниже прошлогодних. В среднем в течение года потребитель платил значительно дешевле, чем в 1925/26 году.

В то же время нужно отметить, что в 1926/27 году не было столь резкого расхождения продажных цен по отдельным городам потребляющей полосы, как в 1925/26 году.

Таковы основные черты регулирования хлебного рынка в 1926/27 году.

Резюмируя, нужно признать, что стоявшие перед регулированием задачи в значительной части удалось разрешить. Установленный уровень цен был выдержан, роль основных организаций на хлебном рынке увеличилась, работа их протекала более организованно, выросло значение кооперации и усилился охват кооп-центрами работы кооперативной периферии; снабжение и интересы внутреннего рынка теснее увязывались с экспортом, который был увеличен и сделан рентабельным, ряд достижений наблюдался в финансировании и т. п.

Отличительной особенностью 1926/27 года явилось значительное усиление монополии основных заготовителей (процент охвата ими рынка), как основного способа достижения на хлебном рынке тех задач, которые ставятся перед регулированием.