

Институт экономики переходного периода

103918, Россия, Москва, Газетный переулок д. 5 Тел./ факс 229 6596, www.iet.ru

Обзор бюджетной поддержки АПК в России в 1994-2001 гг.

Автор:

О. Шик

**Москва
Март 2001 г.**

Оглавление

Список таблиц	3
Список рисунков	4
1. Введение	5
2. Основные проблемы аграрного сектора	7
3. Структура бюджетных расходов на АПК в России.....	12
3.1. Расходы консолидированного бюджета	12
3.2. Структура бюджетной поддержки АПК на региональном уровне	17
3.3. Государственная поддержка сельского хозяйства на федеральном уровне	20
4. Основные программы поддержки АПК и их эффективность	26
5. Количественная оценка эффективности государственной поддержки сельхозпроизводителей	43
6. Оценка поддержки потребителей.....	49
7. Рекомендации по совершенствованию бюджетной поддержки АПК в России	51
Литература.....	57

Список таблиц

ТАБЛ. 1. Удельные показатели объема расходов консолидированного бюджета на сельское хозяйство.....	13
ТАБЛ. 2. Структура расходов на бюджетные услуги в консолидированном бюджете	15
ТАБЛ. 3. Структура затрат консолидированного бюджета на программы поддержки сельхозпроизводителей	16
ТАБЛ. 4. Структура расходов на общие услуги и поддержку сельхозпроизводителей в региональных бюджетах	19
ТАБЛ. 5. Структура расходов на общие услуги в федеральном бюджете.....	22
ТАБЛ. 6. Структура поддержки сельхозпроизводителей из федерального бюджета	24
ТАБЛ. 7. Зависимость невозвратности долгов и индекса роста займов по типам заемщиков. СБС-Агро, 5 регионов*.....	39
ТАБЛ. 8. Пополнение средств Лизингового фонда за счет средств федерального бюджета	41
ТАБЛ. 9. PSE по продуктам, Россия, 1994 – 2000	48
ТАБЛ. 10. CSE по продуктам, Россия, 1994 - 2000.....	50

Список рисунков

РИС. 1. Расходы консолидированного бюджета на АПК в постоянных ценах, млрд. рублей, до 1998 года - трлн. рублей, 2001 год - предварительно	14
РИС. 2. Структура расходов консолидированного бюджета на аграрный сектор	15
РИС. 3. Доля федерального и регионального бюджетов в расходах консолидированного бюджета на сельское хозяйство	17
РИС. 4. Расходы региональных бюджетов на АПК в постоянных и текущих ценах, млрд. рублей, до 1998 года - трлн. рублей, 2001 год - предварительно	18
РИС. 5. Структура расходов региональных бюджетов на АПК.....	19
РИС. 6. . Расходы федерального бюджета на АПК в постоянных и текущих ценах, млрд. рублей, до 1998 года - трлн. рублей, 2001 год - план.....	21
РИС. 7. Структура расходов на АПК в федеральном бюджете (2001 и 2002 год – план)	22
РИС. 8. Динамика реализации льноволокна и бюджетных субсидий на производство льна и конопли	25
РИС. 9. Прямые субсидии производителям	28
РИС. 10. Закупочные интервенции	30
РИС. 11. Производство минеральных удобрений в России, млн. т. действующего вещества	35
РИС. 12. PSE 1994-2000. Поддержка рыночной цены и бюджетные трансферты	47
РИС. 13. CSE и PSE для России	51

1. Введение

В российской экономике, так же, как и в экономике многих других стран, сельское хозяйство является одним из наиболее поддерживаемых государством секторов. В условиях ограниченности бюджетных ресурсов крайне важно оптимизировать бюджетную поддержку АПК для рационализации аграрной политики в стране, сокращения неэффективных бюджетных затрат, повышения прозрачности бюджетного финансирования АПК.

Однако в современных российских условиях оценка реальных расходов федерального и региональных бюджетов представляет собой отдельную исследовательскую задачу. Федеральные расходы на сельское хозяйство до сих пор недостаточно прозрачны для проведения их всеобъемлющего анализа. Ежегодно парламент принимает федеральный бюджет, в котором определяются размеры расходов на поддержку сельского хозяйства. Поддержка аграрного сектора осуществляется не только за счет статьи «Сельское хозяйство и рыболовство», и не только через Министерство сельского хозяйства. В дополнение к этим расходам, расходы на сельское хозяйство могут содержаться в других несельскохозяйственных статьях бюджета: например, расходы на науку и образование, капиталовложения в реальный сектор и некоторые другие. Так, для поддержки сельского хозяйства используются социальные программы, подготовка кадров для АПК финансируется по линии Министерства образования, часть поддержки отрасли оказывается за счет инвестиций в пищевую промышленность.

Структура федерального бюджета из года в год меняется, поэтому достаточно трудно улавливать все эти виды расходов. Кроме того, система товарного кредита действует таким образом, что сельское хозяйство получает бюджетную поддержку не из расходной части бюджета, а за счет отсрочки поступлений в бюджет. Эти расходы не отражены в бюджете. Скрытой формой бюджетной поддержки сельского хозяйства являются также списания и реструктуризации задолженности перед бюджетами сельскохозяйственных производителей, а также налоговые льготы.

Существует еще одна проблема оценки бюджетных расходов на сельское хозяйство: большая часть этих расходов поступает получателям не в денежной форме, а в форме взаимозачета. В 1994-1997 гг. денежная часть российского

бюджета резко сократилась, и таким образом, государство вынуждено было погашать свои обязательства перед сельским хозяйством списанием долгов сельского хозяйства государству. Эта практика взаимозачета обязательств зачастую выходила за рамки календарного года, и поэтому достаточно трудно отнести соответствующие расходы на сельское хозяйство к определенному году.

В силу всех перечисленных проблем данные ежегодных аграрных бюджетов сильно различаются по различным ведомствам (Минсельхоз, Министерство финансов, Госкомстат), а публикуемые цифры часто меняются.

В 1994-1995 гг. для поддержки сельского хозяйства был также использован специальный внебюджетный фонд, который формировался за счет 1,5% отчислений от прибыли предприятий всех отраслей экономики. Одна треть всех поступлений в специальный фонд аккумулировалась на федеральном уровне и направлялась на поддержку сельского хозяйства (2/3) и угольной промышленности. Региональные поступления в специальный фонд также направлялись на поддержание указанных отраслей, но в пропорции, устанавливавшейся местными властями.

Федеральные расходы на сельское хозяйство составляют только одну треть совокупных государственных расходов на сельское хозяйство. Две трети всех расходов на сельское хозяйство аккумулируются в региональных бюджетах субъектов федерации. Структура региональных расходов еще менее прозрачна.

Еще одна проблема возникает при оценке эффективности бюджетных расходов в сфере АПК. Бюджетное финансирование АПК состоит из двух неравных частей. Во-первых, это бюджетные услуги, включающие содержание управленческих структур, структур, осуществляющих фито-санитарный, технический, качественный и прочие виды контроля в продовольственной цепи, структур, предоставляющих АПК научные, консультационные, информационные и прочие услуги.

Во-вторых, бюджетная поддержка АПК включает финансирование программ, направленных на решение отдельных задач. К ним относятся программы поддержки животноводства, растениеводства, финансируемые через прямые субсидии производителям из бюджета, программы компенсации затрат на ресурсы, программы льготного кредитования и другие.

При этом если для первой из выделенных частей можно использовать общепринятые методы оценки эффективности бюджетных расходов, выработать нормативы экономически обоснованного размера необходимых средств, оценить оптимальное соотношение между частным и общественным секторами, то для второй, программной части, требуется особый подход. Оценить эффективный размер субсидии по программе нельзя. Можно только, путем анализа влияние программы на общественное благосостояние, оценить, какая из программ поддержки производителей приведет к меньшим потерям для общества в целом, а также анализируя степень достижения целей каждой конкретной программы в каждом случае выяснять, готово ли общество отказаться от какой-то части своих выгод для поддержки сельских товаропроизводителей таким образом.

В данной работе рассматриваются основные проблемы, с которыми сталкивается аграрный сектор России в настоящее время, анализируется уровень бюджетной поддержки АПК на федеральном и региональном уровнях. Рассматривается структура расходов на общие услуги и поддержки производителей. Проводится анализ эффективности основных программ поддержки сельхозпроизводителей в настоящее время. Кроме того, приводятся расчеты показателей количественной оценки уровня государственной поддержки производителей и потребителей. В заключительной части работы на основании проведенного исследования даются рекомендации по повышению эффективности бюджетной поддержки АПК в России.

2. Основные проблемы аграрного сектора

Как и другие страны с переходным типом экономики, Россия в начале девяностых столкнулась с проблемой приспособления аграрного сектора к новым условиям. В 80-ые годы государственная политика заключалась в сильной поддержке сельского хозяйства, причем субсидировались как производители, так и потребители. Государство поддерживало низкие цены на продукцию сельского хозяйства для потребителей, и в то же время поддерживало высокие цены производителей. В результате расходы государства на аграрный сектор были очень велики, что вело к истощению бюджетных ресурсов.

С началом реформ ситуация изменилась. Государство снизило поддержку аграрного сектора. Поскольку сельское хозяйство стало испытывать значительные трудности, производство в аграрном секторе, доля сельского хозяйства в ВВП и производство в пищевой промышленности постоянно сокращались, необходимо было разработать новую концепцию государственного регулирования сектора, применимую в новых рыночных условиях.

Произошли существенные изменения в подходах к регулированию сектора как на федеральном, так и на региональном уровнях. От прямого вмешательства в рыночные процессы и управление хозяйственной деятельностью производителей государственные органы все более переходят к косвенным методам воздействия на экономических субъектов. Арсенал мер аграрной политики постоянно усложняется и обогащается методами рыночных систем.

Многие проблемы возникли в связи с федеративным устройством страны и регионализацией аграрной политики. Некоторые регионы и после начала реформ продолжали политику высокого уровня поддержки сельского хозяйства, сохраняя принятую в советский период ориентацию на самообеспечение регионов, что приводило к неэффективности распределения ресурсов. Кроме того, местные администрации устанавливали межрегиональные барьеры, что приводило к существованию регионального протекционизма и затруднению выхода на наиболее выгодные рынки для производителей.

Основные проблемы агропродовольственного сектора сегодня порождаются недостаточным платежеспособным спросом на продукцию сектора. После либерализации цен в 1992 году в результате отмены государственного субсидирования розничных цен спрос на продукцию сельского хозяйства резко сократился, и это нанесло удар по аграрному сектору. Неудовлетворенный спрос был покрыт импортом, который легче не допустить на рынок, чем вытеснить с него. Так образовалась первичная проблема сбыта для российского агропродовольственного сектора. В результате падающих реальных доходов населения спрос на отечественную агропродовольственную продукцию только еще более сокращался все годы реформ.

Проблема с реализацией продукции объясняется не только низким платежеспособным спросом населения, но и плохой организацией сбыта. Одна из причин - неразвитость рыночной инфраструктуры. Отсутствие развитой

системы закупок, дороговизна перевозок, переработки и маркетинга продукции привело к росту транзакционных издержек, что в условиях либерализации внешней торговли и роста импорта сделало отечественную продукцию неконкурентоспособной даже на внутреннем рынке.

Рост реализации продукции сельхозпроизводителями позволит увеличить финансовые поступления в сектор и в значительной мере решить проблему несостоятельности и накопленных долгов. Только это сделает возможным нормальное для рыночной экономики (не государственное) кредитование сектора. Рентабельное сельское хозяйство и пищевая промышленность крайне привлекательны для инвесторов, в текущих обстоятельствах: короткие сроки оборачиваемости капитала, незначительные разовые капиталовложения соответствуют современным требованиям отечественных инвесторов, не располагающих крупными капиталами. Пищевая промышленность привлекает и иностранных инвесторов. Инвестиции – это техническая реструктуризация производства и продолжение роста на принципиально новой основе. Одновременно – это спрос на ресурсы для сельскохозяйственного производства, а значит – развитие сельхозмашиностроения, микробиологической промышленности, промышленности химических удобрений и т.п. Рентабельное сельское хозяйство – это также пополнение местных бюджетов сельских районов и, соответственно, возможность развития сельской местности, создания не сельскохозяйственных рабочих мест. В свою очередь, данные меры помогут более глубокой реструктуризации сельхозпроизводства, в частности за счет освобождения от излишней рабочей силы, от содержания объектов социальной инфраструктуры и т.д.

Другая важнейшая проблема, с которой столкнулся АПК в период реформ – тяжелое финансовое положение сельского хозяйства. В советской экономике соотношение цен на сельскохозяйственную продукцию ресурсы сельхозпроизводства были заметно смещены в пользу сельского хозяйства, доля сельского хозяйства в конечной цене продуктов питания также была завышена (по сравнению с мировыми пропорциями). Естественно, что либерализация цен в начале экономических реформ в стране привела к опережающему росту цен на ресурсы и на продукты питания по сравнению с закупочными ценами в сельском хозяйстве. Через пару лет эти пропорции стабилизировались, и значительных изменений в них уже не наблюдалось. В результате

сельхозпроизводители утратили оборотные средства, что в условиях отсутствия адекватной кредитной системы в сельском хозяйстве привело к тому, что проблема финансового состояния сельхозпроизводителей стала перманентной. Усугубляет эту проблему высокая задолженность по платежам в бюджет и внебюджетные фонды.

Низкая рентабельность сектора привела к значительной технической деградации производства. Отсутствие адекватных денежных поступлений привело к физической амортизации основной части основных средств сельхозпредприятий, закупки техники и оборудования сократились в несколько раз. Удорожание ресурсов, с одной стороны, привело к их более эффективному использованию в сельском хозяйстве по сравнению с советским периодом. Однако с другой стороны, даже при расширении спроса на отечественную агропродовольственную продукцию быстрое наращивание предложения будет сдерживаться уровнем декапитализации сектора.

I сфера АПК страдает от низкого спроса на свою продукцию. В результате производство средств производства для сельского хозяйства крайне плохо адаптировано к потребностям отечественного сельского хозяйства в современных условиях. Те отрасли, которые работают исключительно на внутренний рынок, столкнувшись с резким сужением рынка своей продукции, находится в глубочайшем кризисе. Отложенная реструктуризация предприятий этих отраслей, порочная практика «закачивания» государственных средств в крупнейшие предприятия (Ростсельмаш, Красноярский комбайновый завод и проч.) привели к критическому их отставанию от потребностей агропродовольственного сектора сегодня.

Экспортно ориентированные отрасли не очень сильно пострадали от сужения спроса на внутреннем рынке, так как нашли свою нишу на внешних рынках. Перспективная проблема этих отраслей заключается в том, что рост спроса на их продукцию на внутреннем рынке может быть сдержан их нежеланием снижать цены по сравнению с мировым уровнем, также как и приспособливаться к потребностям внутреннего покупателя.

Проблема развития сельской местности сегодня является не только социальной проблемой общества, но и экономической проблемой аграрного производства. Во-первых, социальная инфраструктура села в значительной мере продолжает оставаться на содержании сельхозпредприятий. Традиционный путь

финансирования сельской инфраструктуры – местные налоги (имущественные, земельные), когда все производители данной местности участвуют в финансовом обеспечении. Однако в России сельхозпредприятия остаются селообразующими предприятиями, порой единственным производителем на данной территории. Поэтому они предпочитают напрямую финансировать содержание жизненно важных для семей своих работников системы, чем отчислять соответствующие налоги.

Другая сторона этой проблемы заключается в том, что в сельской местности практически нет других источников дохода кроме как сельское хозяйство. Это заставляет менеджеров сельхозпредприятий сохранять избыточную численность работников (до $\frac{3}{4}$ рабочей силы в сельском хозяйстве сегодня избыточно) для поддержания социальной стабильности на своей территории. Однако это ведет к снижению производительности труда, к падению общей рентабельности в отрасли. Кроме того, как уже отмечено выше, наряду с сельхозпредприятиями в сельской местности не возникает хозяйствующих субъектов, заинтересованных в поддержании социальной инфраструктуры.

Кроме того, агропродовольственный сектор не изолирован от остальной экономики и, безусловно, сталкивается с теми же проблемами, что и прочие сектора: финансовой нестабильностью, отсутствием законодательных гарантий прав собственности и выполнения контрактов, низким уровнем менеджмента и административного управления экономикой и проч.

Несмотря на вышеперечисленные трудности, с которыми сталкивается аграрный сектор, финансовое положение сельского хозяйства в течение двух последних лет заметно улучшилось. Это объясняется тем, что сектору удалось полностью использовать все преимущества, появившиеся в результате кризиса 1998 года. Открылись возможности импортозамещения, для многих продуктов появилась возможность выхода на внешние рынки. Часть отраслей аграрного сектора стала вполне рентабельной и, соответственно, привлекательной для инвесторов. Это привлекает внешние для сельского хозяйства капиталы, например, из топливно-энергетического комплекса. Так, рентабельность зерновых достигает в ряде регионов 400%. В совокупности со значительными налоговыми льготами аграрному сектору это формирует его инвестиционную привлекательность. Развитие вертикальных холдингов в сельском хозяйстве

продолжается. Эти процессы способствовали становлению институциональной структуры агропродовольственных рынков. Практически прекращена практика установления межрегиональных торговых барьеров, в большинстве регионов ушли в прошлое неденежные формы расчетов, усилилась конкуренция на рынках агропродовольственной продукции. Принятие нового Земельного кодекса будет содействовать интенсификации данного процесса и дальнейшему привлечению капиталов в сельское хозяйство в ближайшей перспективе.

Удельный вес убыточных предприятий в аграрном секторе снизился за первое полугодие 2001 года на 4 процентных пункта, суммарная прибыль предприятий составила 14,1 млрд. рублей, и по оценкам Минсельхоза за год достигнет 20 млрд. рублей, что на 6 млрд. больше, чем в 2000 году.

С другой стороны, сектор все более ускорено освобождается от несостоятельных производителей. На конец 2000 года производство по делу о несостоятельности в отношении сельхозпроизводителей было возбуждено в отношении чуть более 1 тыс. сельхозпредприятий и фермерских хозяйств, к маю 2001 года эта цифра выросла на 26,1% (в целом по делам о несостоятельности в стране – на 25,7%)¹.

Положительное влияние на развитие АПК оказал и значительный рост инвестиций в сельское хозяйство, наблюдавшийся в течение последнего года, а также рост кредитования сектора.

3. Структура бюджетных расходов на АПК в России.

3.1. Расходы консолидированного бюджета

Бюджетные расходы на аграрный сектор являются отражением федеральной и региональной аграрной политики. Финансирование АПК осуществляется из федерального и регионального бюджетов, причем в настоящее время в России значительная часть расходов на аграрный сектор осуществляется из региональных бюджетов, поэтому при рассмотрении совокупной бюджетной поддержки АПК необходимо уделить особое внимание этой части расходов.

¹ А. Христенко. Практика банкротства сельскохозяйственной организации – должника в случае ареста имущества. – *Аграрная реформа. Экономика и право.* №5(17)б 2001. Стр.17

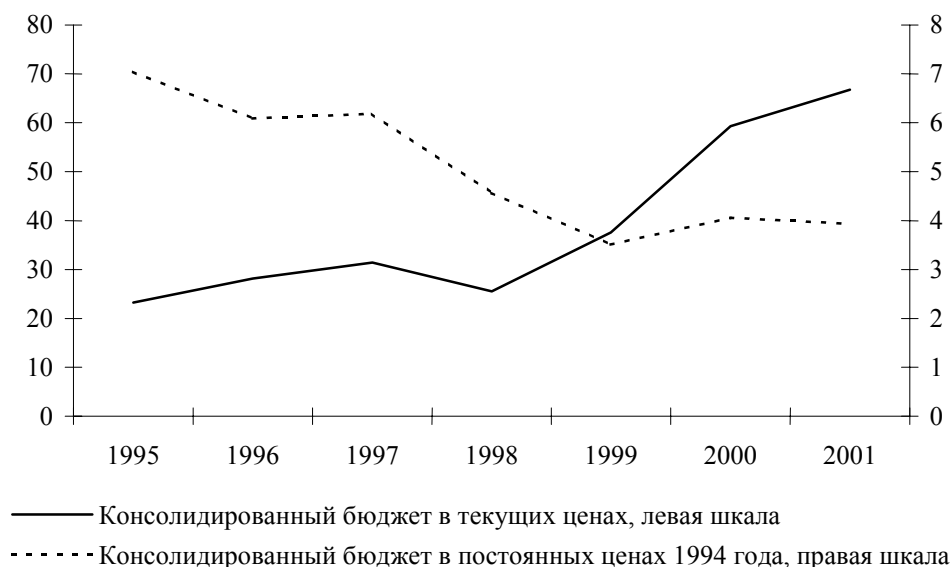
На протяжении переходного периода объем бюджетных ассигнований на сельское хозяйство постоянно снижался. Так, в 1992 году доля расходов на сельское хозяйство в общих расходах консолидированного бюджета составляла более 13%, а к 2001 году их доля уменьшилась до 2,5%. Доля бюджетных ассигнований на сельское хозяйство в процентах к ВВП снизилась с 4,5% в 1992 году до 0,7% в 2001 году. При этом объем бюджетных ассигнований, приходящийся на одного занятого и на один гектар посевов, стал существенно увеличиваться после кризиса 1998 года. В 2000 году эти показатели выросли в постоянных ценах более чем на 15% по сравнению с предыдущим годом. Расходы на сельское хозяйство в постоянных ценах упали в 2 раза на протяжении рассматриваемого периода.

ТАБЛ. 1. Удельные показатели объема расходов консолидированного бюджета на сельское хозяйство

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Удельный вес расходов на сельское хозяйство в общих расходах консолидированного бюджета, %	3,8%	3,1%	2,9%	2,3%	2,7%	2,7%	2,5%
Удельный вес расходов на сельское хозяйство в ВВП, %	1,5%	1,3%	1,3%	0,9%	0,8%	0,8%	0,7%
Объем расходов на 1 га площади с/х угодий, руб., до 1998 - тыс. руб.	111	135	152	131	190	301	n/a
Объем расходов на 1 занятого в с/х, руб., до 1998 - тыс. руб.	2384	3037	3659	2926	4419	7082	n/a
Удельный вес расходов на сельское хозяйство в ВПСХ, %	11,39%	9,80%	10,17%	8,30%	6,13%	7,02%	6,67%

Источник: расчеты по данным Министерства финансов и Госкомстата РФ.

РИС. 1. Расходы консолидированного бюджета на АПК в постоянных ценах, млрд. рублей, до 1998 года - трлн. рублей, 2001 год - предварительно



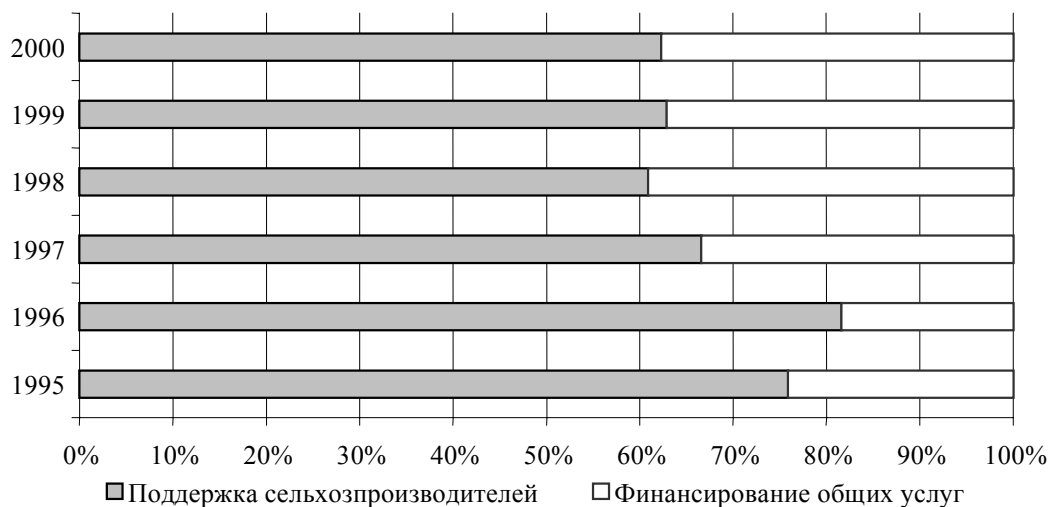
Источник: расчеты по данным Минфина.

Бюджетные ассигнования на АПК включают в себя прямую поддержку производителей и финансирование общих услуг. Бюджетные услуги - это расходы на содержание управленческих структур, контролирующих и инспектирующих органов, расходы на науку и образование в АПК, на развитие инфраструктуры, а также на содержание маркетинговых, информационных, консультационных служб.

Бюджетная поддержка сельхозпроизводителей включает финансирование программ, направленных на решение отдельных задач в агропродовольственном секторе. Сюда относятся субсидии из бюджета на поддержку растениеводства и животноводства, программы компенсации затрат на средства производства, льготное кредитование сельхозпроизводителей и другие программы.

В последние годы в России доля общих услуг занимает около 40% расходов консолидированного бюджета на сельское хозяйство. Каких-либо существенных сдвигов в структуре бюджетной поддержки АПК на протяжении рассматриваемого периода не произошло, однако доля общих услуг увеличилась с 24% в 1995 году до 38% в 2000.

РИС. 2. Структура расходов консолидированного бюджета на аграрный сектор



Источник: данные Минфина

В расходах консолидированного бюджета на финансирование общих услуг наибольшая часть ассигнований приходится на содержание государственного аппарата и подведомственных структур, а также на мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования.

Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования можно разделить на две неравных части. Первая включает в себя государственные капитальные вложения в реконструкцию и содержание мелиоративных сооружений, компенсацию затрат на приобретение минеральных удобрений и на мероприятия по повышению плодородия почв (известкование, фосфоритование и т.д.). Эти расходы не относятся к общим услугам, а являются частью программ поддержки производителя. Вторая, меньшая часть, - это бюджетные услуги, включающие расходы на НИОКР по повышению плодородия почв, на составление и ведение земельного кадастра и другие подобные мероприятия. Таким образом, строка «Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования» будет встречаться как при описании бюджетных услуг, так и при анализе программ поддержки.

ТАБЛ. 2. Структура расходов на бюджетные услуги в консолидированном бюджете

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Финансирование общих услуг, в том числе:	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Госуправление	30%	16%	16%	26%	28%	45%
НИОКР	1%	1%	1%	0%	3%	4%
Образование	11%	18%	9%	11%	9%	13%

Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования	29%	37%	25%	27%	30%	27%
Поддержка фермерства	4%	2%	1%	1%	2%	2%
Прочее	25%	25%	48%	35%	28%	9%

Источник: рассчитано по данным Министерства Финансов и Федерального Казначейства.

Отнесение поддержки фермерства к бюджетным услугам связано со структурой расходов по этой программе. Бюджетные средства расходуются главным образом на обучение, на переселение, на организацию фермерских хозяйств и фермерских кооперативов.

В общие услуги включены также расходы, связанные с деятельностью Государственной хлебной инспекции, занимающейся инспектированием и контролем качества зерна, производимого в стране и поступающего по импорту. В то же время в этом разделе расходов отсутствуют такие направления финансирования, как расходы на развитие рыночной инфраструктуры, распространение рыночной информации, поскольку эти крайне важные направления поддержки аграрного сектора отсутствуют в программах сектора, и если и осуществляются, то в рамках функционирования органов управления в АПК и не обеспечиваются отдельным бюджетным финансированием.

Резкое увеличение расходов на госуправление в 2000 году по всей вероятности, объясняется не реальным увеличением этих расходов, а тем, что до 1999 года часть расходов на госуправление в АПК проходила по статье «Прочие» и выделить эту часть не представлялось возможным.

ТАБЛ. 3. Структура затрат консолидированного бюджета на программы поддержки сельхозпроизводителей

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Поддержка сельхозпроизводителей, в том числе:	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Поддержка животноводства	26%	25%	30%	40%	24%	20%
Поддержка растениеводства	15%	22%	16%	16%	7%	8%
Субсидирование кредита/ льготное кредитование	0%	0%	0%	0%	1%	4%
Лизинг	0%	0%	0%	7%	10%	13%
Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования	0%	1%	5%	4%	13%	15%
Государственные инвестиции	25%	30%	23%	15%	14%	18%
Формирование продовольственных фондов	16%	9%	15%	11%	24%	19%
Прочие	18%	13%	11%	8%	6%	1%

Источник: рассчитано по данным Министерства Финансов и Федерального Казначейства.

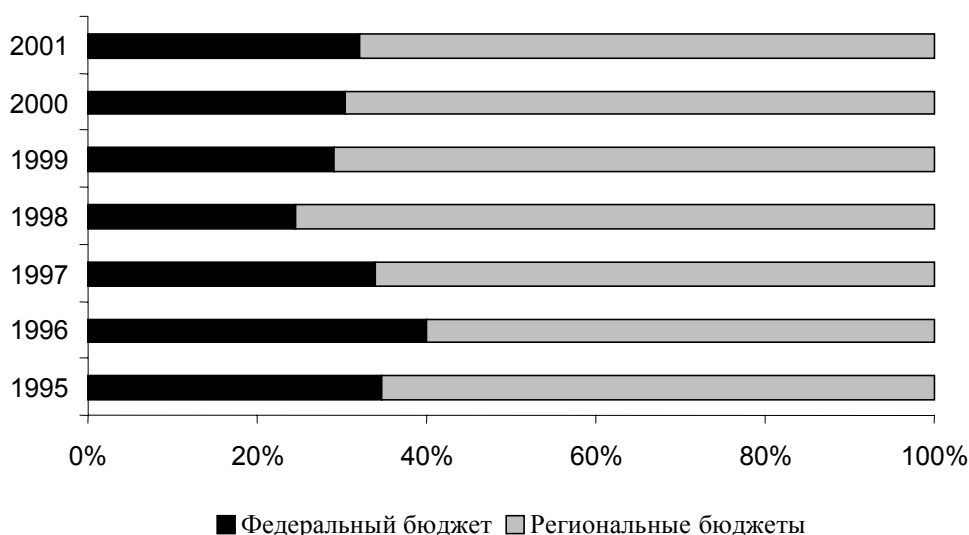
Субсидии на продукцию животноводства традиционно являются самой большой статьей затрат на программы поддержки производителей, доля субсидий на продукцию растениеводства сокращается.

Растут расходы на лизинговые программы. Формирование продовольственных фондов, то есть закупка продукции государственными структурами, также играет большую роль. Власти декларируют закупки в продовольственные фонды как один из способов поддержки производителей, однако это не всегда так, поскольку закупки в продовольственные фонды, как правило, осуществляются по ценам ниже рыночных, эти закупки нередко сочетаются с товарным кредитом, а до последнего времени – иногда с запретами на вывоз продукции из региона. Все это приводило не к поддержке, а к налогообложению производителей, что делает неадекватным рассмотрение расходов на формирование продовольственных фондов как поддержки производителя.

3.2. Структура бюджетной поддержки АПК на региональном уровне

Большая часть бюджетных расходов на АПК выделяется из региональных бюджетов. Средства федерального бюджета составляют около одной трети всех бюджетных ассигнований, а в 1998 году, когда в результате кризиса, финансирование из федерального бюджета резко упало, доля региональных выросла до 75%.

РИС. 3. Доля федерального и регионального бюджетов в расходах консолидированного бюджета на сельское хозяйство



Источник: Минфин РФ.

При этом расходы региональных бюджетов наименее прозрачны и труднее всего поддаются анализу. Кроме того, бюджетный классификатор для

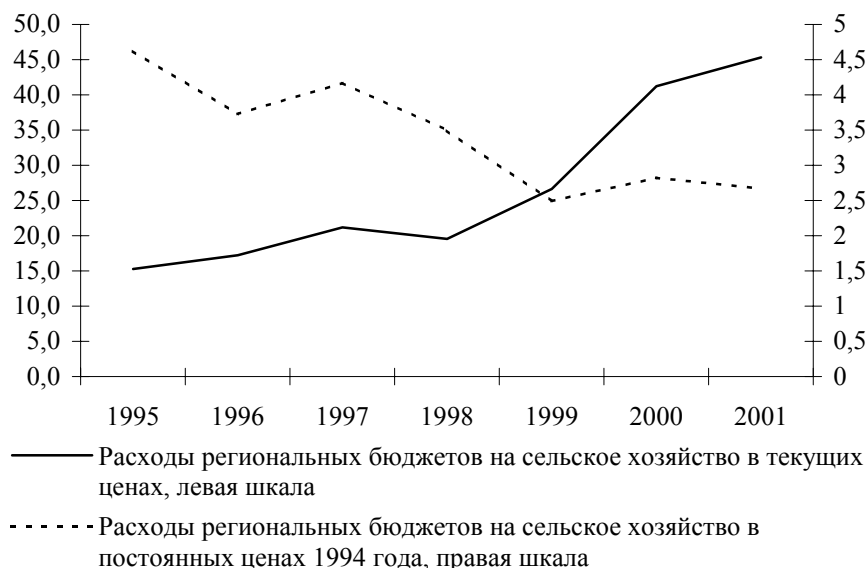
региональных бюджетов не отражает всего многообразия применяемых программ с одной стороны, и задает рамки направлений расходования средств, не всегда адекватные ситуации в регионе, с другой стороны.

При этом удельный вес расходов на сельское хозяйство в общих расходах бюджетов регионов значительно выше, чем в федеральном и консолидированном бюджете. Для многих регионов расходы на сельское хозяйство становятся одной из основных статей бюджета.

Объем и структура расходов региональных бюджетов на АПК не зависит от аграрного потенциала региона, а определяется степенью стремления региональных властей к протекционизму. Стремление к самообеспеченности приводит к тому, что во многих регионах продуктовые дотации преобладают в расходах бюджета, причем зачастую они выплачиваются на все продукты, без учета сравнительных преимуществ региона. Расходы на общие услуги играют еще меньшую роль, чем в консолидированном бюджете.

Несмотря на растущую роль региональных бюджетов, значение расходов в постоянных ценах сократилось к 2001 году почти вдвое по сравнению с 1995 годом. (РИС. 4).

РИС. 4. Расходы региональных бюджетов на АПК в постоянных и текущих ценах, млрд. рублей, до 1998 года - трлн. рублей, 2001 год - предварительно



Источник: Минфин РФ

Еще одна особенность региональных бюджетов – большая доля расходов на формирование продовольственных фондов. Если в федеральном бюджете расходы на закупки в продовольственные фонды практически сошли на нет, то в

региональных их доля сокращается медленно, а в 1999 году, в результате усиление государственного регулирования после кризиса 1998 года. На графике РИС. 5 продовольственные фонды выделены в отдельную группу расходов, так как, как уже говорилось выше, закупки в государственные фонды не всегда приводят к поддержке производителей.

РИС. 5. Структура расходов региональных бюджетов на АПК



Источник: Минфин РФ и годовые отчеты сельхозпредприятий.

ТАБЛ. 4. Структура расходов на общие услуги и поддержку сельхозпроизводителей в региональных бюджетах

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Финансирование общих услуг, в том числе:	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Госуправление	21%	5%	4%	16%	21%	52%
Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования	45%	57%	43%	35%	35%	34%
Поддержка фермерства	4%	4%	2%	1%	2%	4%
Прочее	29%	35%	51%	48%	41%	10%
Поддержка сельхозпроизводителей, в том числе:	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Поддержка животноводства	41%	36%	45%	56%	45%	35%
Поддержка растениеводства	12%	17%	12%	15%	14%	14%
Государственные инвестиции	28%	24%	24%	21%	27%	30%
Кредит	0%	0%	0%	1%	4%	8%
Лизинг	0%	0%	0%	0%	2%	12%
Прочее	19%	23%	20%	7%	9%	1%

Источник: рассчитано по данным Минфина и годовым отчетам сельхозпредприятий.

В структуре расходов на общие услуги преобладают расходы на госуправление и содержание подведомственных структур, а также расходы по улучшению землеустройства и землепользования. Расходы на науку и образование в АПК из региональных бюджетов незначительны, эти расходы в основном осуществляются из федерального бюджета.

Как и в бюджетах других уровней, прямая поддержка производителей преобладает над поддержкой общих услуг. Наибольшая часть затрат приходится на субсидии животноводству, включающие прямые выплаты на тонну продукции, субсидии на племенное животноводство, компенсацию затрат на комбикорма. Стабильно также осуществляются инвестиции из региональных бюджетов, причем преобладают инвестиции на безвозвратной основе.

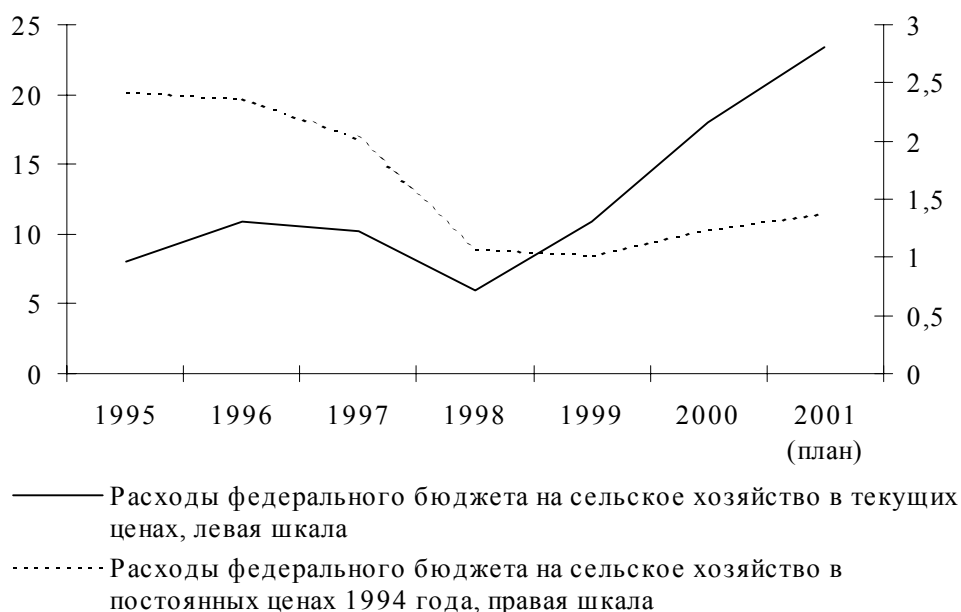
Сложилась определенная специализация бюджетов разного уровня по поддержке сельского хозяйства: федеральный бюджет осуществляет в основном программы в области растениеводства, региональные бюджеты – в области животноводства. Это разделение компетенции в значительной мере оправдано, так как рынки зерна, сахара, подсолнечника имеют общенациональную природу, тогда как животноводческая продукция остается пока продукцией региональных рынков. Однако осуществление региональных программ товарного кредита привело к распространению практики запретов на межрегиональное перемещение продукции и бартеризации аграрных рынков. Региональные программы поддержки племенного дела также избыточно регионализируют племенную политику в сельском хозяйстве. Региональные программы поддержки лизинга конкурирует с общенациональной лизинговой программой.

3.3. Государственная поддержка сельского хозяйства на федеральном уровне

Структура расходов федерального бюджета мало отличается от ситуации на региональном уровне, однако при рассмотрении бюджетов регионов, большое разнообразие программ, применяемых в различных областях и узость бюджетного классификатора не позволяла получить достаточной информации для анализа их эффективности. Мы попытаемся сделать это для федерального уровня.

Отличительной особенностью расходов федерального бюджета на аграрный сектор является то, что с 2000 года они растут в постоянных ценах (РИС. 6). Доля расходов на АПК в общем объеме расходов федерального бюджета также растет, начиная с 1999 года, и составила в 2001 году 1,7%.

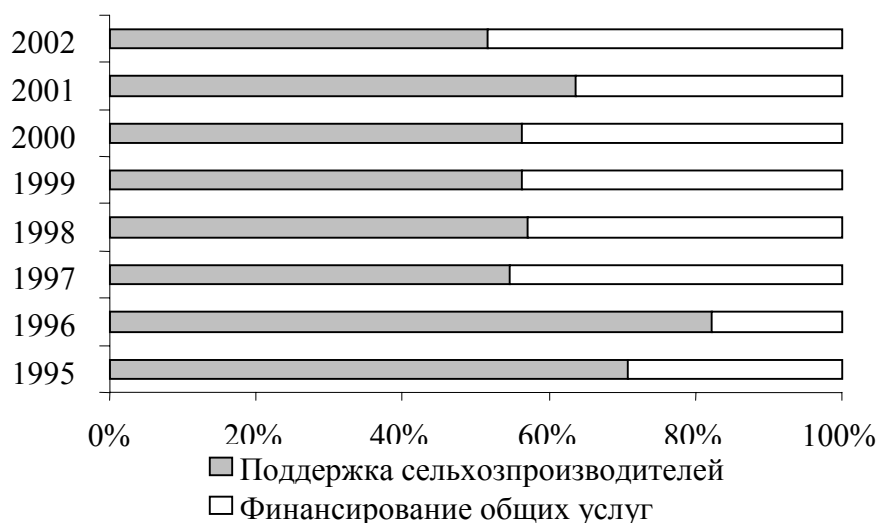
РИС. 6. . Расходы федерального бюджета на АПК в постоянных и текущих ценах, млрд. рублей, до 1998 года - трлн. рублей, 2001 год - план



Источник: Минфин РФ.

Однако сама по себе сумма расходов на АПК ничего не говорит об аграрной политике Правительства. Важно рассмотреть структуру бюджетной поддержки и программы, по которым осуществляется расходование средств. Доля расходов на общие услуги в федеральном бюджете больше, чем в бюджетах других уровней, поскольку именно из федерального бюджета осуществляются расходы на содержание аппарата Министерства сельского хозяйства, органов Госхлебинспекции, а с 2002 года на федеральный уровень было передано финансирование таких региональных подведомственных структур как ветеринарные службы, семиноспекции и другие. Кроме того, в основном из федерального бюджета финансируются наука и образование в АПК. Однако и роль прямой поддержки производителей остается значительной. (РИС. 7).

РИС. 7. Структура расходов на АПК в федеральном бюджете (2001 и 2002 год – план)



Источник: Рассчитано по данным Минфина и Федерального Казначейства.

ТАБЛ. 5. Структура расходов на общие услуги в федеральном бюджете

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Финансирование общих услуг, в том числе:	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
Госуправление и содержание подведомственных структур	44%	35%	30%	53%	41%	32%	37%	47%
Наука	3%	4%	2%	1%	10%	10%	12%	11%
Образование	25%	46%	21%	40%	28%	37%	38%	36%
Мероприятия по улучшению землеустройства и землепользования	5%	6%	3%	5%	18%	14%	12%	5%
Природоохранные мероприятия	0%	0%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
Поддержка фермерства	4%	1%	0%	0%	0%	0%	0%	0%
Прочее	19%	9%	44%	2%	3%	7%	1%	1%

Источник: Рассчитано по данным Минфина

В структуре расходов на общие услуги преобладает содержание аппарата Министерства и подведомственных структур. В 2002 году эти расходы выросли на 10 процентных пунктов, так как с этого года некоторые подведомственные структуры (ветинспекции, семенные инспекции и другие) были переданы с регионального на федеральный уровень. С передачей на федеральный уровень эти структуры утратили финансирование из региональных бюджетов, поэтому особенно важно не допустить сокращения финансирования таких организаций, предоставляющих необходимые сектору услуги.

Большая доля расходов приходится на науку и образование. При невозможности увеличить финансирование необходимо пересмотреть сложившиеся расходы на общие услуги. Так, продолжается финансирование не

исследовательских программ в аграрной науке, а сложившихся исследовательских коллективов. Эффективность многих научных исследований сомнительна. С другой стороны, многие исследования, проводившиеся в советское время за государственный счет, сегодня вполне могут быть переведены на коммерческую основу, если они востребованы производителями.

Аналогично, многие сельхозвузы не в состоянии сегодня готовить квалифицированные кадры для АПК страны, но, тем не менее, продолжают получать бюджетную поддержку.

Для рационализации расходов в этой сфере возможно проведение аттестации научно-исследовательских организаций и вузов, финансируемых за счет аграрного бюджета. Аттестация должна быть не внутриведомственной, но привлечь экспертов из других секторов экономики России, а также международных экспертов. Многие из этих учреждений могут финансироваться из региональных бюджетов: это менее разрушительно для становящегося рынка, чем региональная поддержка сельхозпроизводителей. Рационализация затрат на науку и образование в АПК должна привести к большей эффективности использования этих средств и возможному сокращению бюджетного бремени.

В 2002 году в расходах на НИОКР большая часть средств - это расходы по федеральной целевой программе «Повышение плодородия почв». Такая значительная сумма может означать начало еще одной программы мелиоративного строительства в стране (после печально известной аналогичной кампании начала 1980-х). На сегодня на немелиорированных участках плодородие деградирует из-за неприменения минеральных и органических удобрений в необходимых объемах. Эти направления мелиорации не требуют значительных вложений в НИОКР. Тем не менее, судя по значительным расходам на НИОКР, федеральная целевая программа (уже утвержденная Правительством) нацелена, по всей вероятности, именно на водную, то есть наиболее дорогостоящую и долговременную по эффектам, мелиорацию.

Крайне сложно оценивать эффективность расходов на сельское образование, поскольку часть расходов осуществляется через Минобразования, и рост или снижение расходов на образование может на деле означать просто перераспределение функций между двумя министерствами.

ТАБЛ. 6. Структура поддержки сельхозпроизводителей из федерального бюджета

	1998		1999		2000		2001(план)		2002(план)	
	Тыс. рублей	%	Тыс. рублей	%	Тыс. рублей	%	Тыс. рублей	%	Тыс. рублей	%
Субсидии животноводству	495600	18%	269484	9%	603053,1	16%	960000	11%	1060000	7%
Субсидии растениеводству	832058	31%	138228	5%	222502,2	6%	550000	6%	650000	4%
Племенное животноводство	167420	7%		-	298048,3	8%	620000	7%	670000	4%
Субсидии на шерсть		-	39484	1%	142026,7	4%	270000	3%	320000	2%
Дотации на закупку комбикормов	328 180,00	13%	230000	8%	162245,2	4%		-		-
Субсидии на поддержку северного оленеводства		-		-	733	0%	70000	1%	70000	0%
Финансирование мероприятий по элитному семеноводству	81 146,00	3%		-	68237,3	2%	250000	3%	270000	2%
Субсидии на производство льна и конопли	11 116,00	0%	48428	2%	71588,4	2%	70000	1%	100000	1%
Компенсации затрат на приобретение минеральных удобрений. (В 2002 году включает компенсацию затрат на страхование)	739 796,00	29%	89800	3%	82676,6	2%	230000	3%	280000	2%
Сезонное кредитование	-92 374,00	-	-117590	-	-36558,3	-		-		-
Лизинг	1 006 970,00	40%	2240994	77%	2623821,3	69%	3000000	33%	2780000	18%
Средства на формирование и использование Федерального фонда семян		-	99493	3%	100015,8	3%	150000	2%	150000	1%
Прочие расходы, не отнесенные к другим видам расходов (включая государственные инвестиции)	148 121,00	6%	269159	9%	274589,1	7%	900000	10%	2569500	16%
Субсидирование процентных ставок по привлеченным кредитам		-		-		-	1398300	16%	2200000	14%
Федеральная целевая программа "Повышение плодородия почв России на 2002 - 2005 годы"		-		-		-		-	4751000	30%
Прочие прочие расходы	123486	5%		-		-		-		-
Взнос в УК Россельхозбанка		-		-		-	2 000 000,00	22%	1 420 000,00	9%
Итого	2714519	100	2899771	100	3787423,4	100	8958300	100	15580500	100

Источник: Расчеты по данным Минфина и Федерального казначейства

Меры поддержки производителей, а следовательно, и статьи расходов федерального бюджета по их обеспечению, остаются неизменными с середины девяностых годов. Федеральные программы поддержки животноводства включают поддержку производства шерсти, северного оленеводства (совершенно неработающие программы), компенсацию затрат на комбикорма

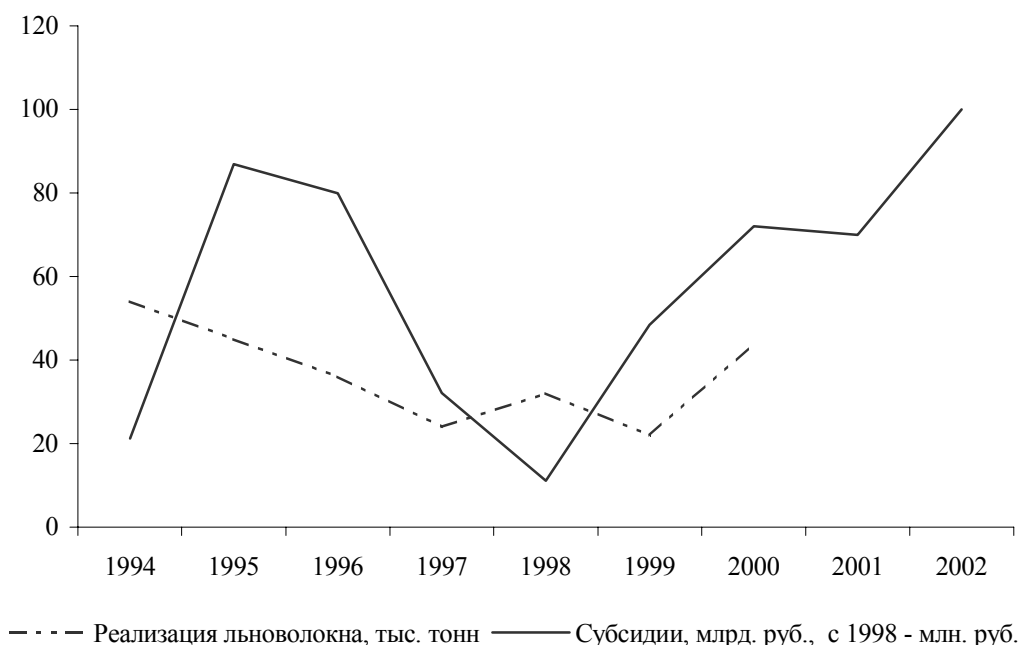
(последние годы средства практически не выделяются), а также поддержку племенного животноводства.

На поддержку растениеводства средств выделяется меньше. При этом доля затрат на поддержку растениеводства и животноводства постоянно сокращается. Субсидирование растениеводства включает компенсации затрат на минеральные удобрения (в 2002 году часть компенсации затрат осуществляется по программе Повышения плодородия почв), а также поддержку производства льна и конопли и финансирование мероприятий по элитному семеноводству.

При росте растениеводческой продукции поддержка семеноводства становится избыточной: производство семян становится коммерчески выгодным. В то же время, эта часть расходов на АПК постоянно растет (в три с половиной раза в 2001 году и на 8% в 2002).

Наиболее быстрыми темпами растет программа поддержки льна и конопли, хотя её неэффективность уже почти не оспаривается. Никакой зависимости между динамикой субсидий по этой программе и объемами реализации льна не наблюдается.

РИС. 8. Динамика реализации льноволокна и бюджетных субсидий на производство льна и конопли



Источник: Госкомстат РФ, Минфин РФ.

Все большие средства направляются на компенсации процентных ставок по кредитам. Эта программа хорошо зарекомендовала себя в последние годы.

Кроме того, в 2001 году была проведена реструктуризация задолженности сельхозпроизводителей, а следовательно, спрос на кредитные ресурсы со стороны аграрного сектора будет расти. Более подробно эффективность затрат бюджета на программы поддержки кредита и лизинговые программы рассматривается в следующей главе.

4. Основные программы поддержки АПК и их эффективность

Программы, применяемые для поддержки сельского хозяйства, не всегда достигают цели, а иногда и приводят к изъятию средств из аграрного сектора. Основная причина неэффективности мер поддержки – отсутствие долгосрочной стратегии развития сектора, как на общенациональном уровне, так и в отдельных регионах.

Кроме того, неэффективен бюджетный процесс в аграрном секторе. Порядки расходования средств принимаются уже после утверждения бюджета, то есть средства выделяются не на программу, а просто на строку бюджета. Очевидно, что в таких условиях ни о каком рациональном выделении средств не может идти речи. Все расходы по программам – не экономически обоснованные суммы, а результат противоборства лоббирующих групп в Парламенте. Это не есть особенность именно транзитной экономики, в других странах сумма расходов определяется также в результате лоббирования интересов различными группами, однако в большинстве стран существует долгосрочная программа развития АПК, в которой определены не только все основные программы, но и порядки их реализации.

В России существуют программы, расходы на которые закладываются из года в год, однако средств по ним не выделяется. Это становится возможным потому, что, в противоречие Бюджетному кодексу, процедура исполнения аграрного бюджета зачастую является еще менее прозрачной, чем его принятия.

Все программы поддержки АПК принято разделять на несколько групп. Первая группа - это меры, направленные на увеличение выручки производителей, например, прямые субсидии производителям (животноводческие дотации), интервенции на рынках. Вторая группа мер направлена на снижение издержек сельхозпроизводителей. Это компенсация затрат на средства производства, субсидирование кредита и другие. Кроме того,

поддержка производителей осуществляется через внешнеторговое регулирование.

В этом разделе будет рассматриваться эффективность некоторых мер поддержки, которые применяются в настоящее время.

Прямые субсидии производителям

Субсидии производителям выражаются в следующем изменении функции предложения: $P=S^{-1}(Q)$, $P=S^{-1}(Q)-V$, где V – размер субсидии. Функция спроса: $P=D^{-1}(Q)$. Мы можем найти зависимость P и Q от V .

$$dP = S'(Q)dQ - dV \quad (1)$$

$$dP = D'(Q)dQ \quad (2)$$

Обозначим эластичность спроса как η а эластичность предложения – ξ .

Тогда:

$$S'(Q) = \frac{1}{\xi} * \frac{P}{Q} \quad ; \quad D'(Q) = \frac{1}{\eta} * \frac{P}{Q}.$$

Подставим полученные выражения в (1), (2) и приравняем правые части:

$$\frac{1}{\xi} * \frac{P}{Q} * dQ - dV = \frac{1}{\eta} * \frac{P}{Q} * dQ.$$

Разделим это равенство на dV и выразим $\frac{dQ}{dV}$.

$$\left(\frac{1}{\xi} - \frac{1}{\eta} \right) * \frac{P}{Q} * \frac{dQ}{dV} = 1; \quad \frac{dQ/Q}{dV/P} = \frac{1}{\left(\frac{1}{\xi} - \frac{1}{\eta} \right)}$$

$\frac{dQ}{Q}$ и $\frac{dV}{P}$ – это процентные изменения. Выразим теперь dQ и подставим в

(1).

$$dP = \frac{1}{\xi} * \frac{P}{Q} * \left(\eta * \frac{Q}{P} \right) dP - dV; \quad dP = \frac{\eta}{\xi} dP - dV; \quad dP \left(1 - \frac{\eta}{\xi} \right) = -dV;$$

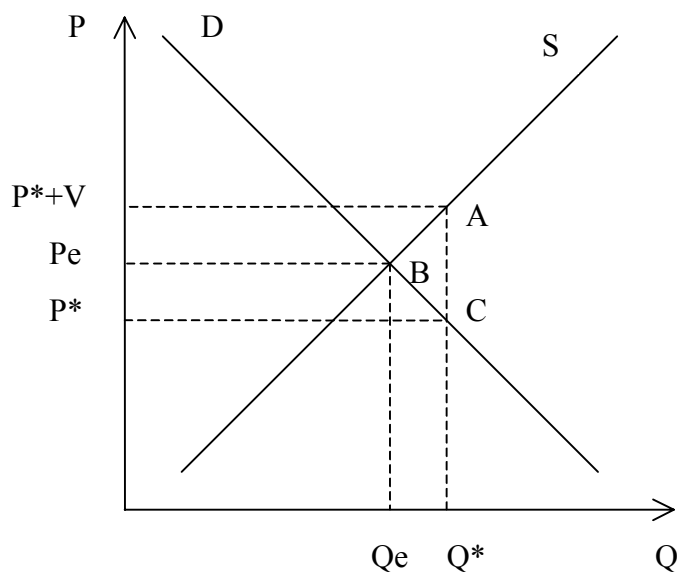
$$\frac{dP}{dV} = \frac{-1}{\left(1 - \frac{\eta}{\xi} \right)}.$$

Полученное выражение показывает, как изменение в субсидии влияет на процентное изменение цены, то есть, на сколько снизится цена при увеличении дотации. Из этого выражения видно, как результат субсидирования производителя зависит от относительных размеров эластичностей спроса и

предложения. Если эластичность спроса $\eta = 0$, то есть спрос абсолютно неэластичен по цене, или предложение абсолютно эластично $\xi = \infty$, то производная $dP/dQ = -1$, и в этом случае всю выгоду получают не производители, а потребители. Если же, наоборот, предложение абсолютно неэластично или спрос абсолютно эластичен, то есть, $\xi = 0$, или $\eta = -\infty$, то $dP/dV = 0$, то есть цена не изменится в результате введения субсидии и ее введение не эффективно. Если эластичности спроса и предложения равны по абсолютному значению, то есть $\eta = -\xi$, ζ $dP/dV = -\infty$, и производители и потребители делят выгоду от субсидии.

При введении дотации V цена падает до P^* , объем производства вырастет до Q^* . Затраты государственного бюджета отражаются площадью прямоугольника $P^*(P^*+V)AC$. Выигрыш производителей - площадь трапеции $P_e(P^*+V)AB$. Выгоды покупателей от снижения цены - P^*P_eBC . Совокупные потери общества от введения дотации определяются как разница между общественными выгодами и общественными издержками и равны площади треугольника ABC . Из рисунка видно, что при высокоэластичном предложении и низкоэластичном спросе будет происходить перераспределение выгод в пользу покупателя. Наименьшие потери общество будет нести в том случае, если и спрос, и предложение низкоэластичны, однако в этом случае и эффект для производителей будут меньше.

РИС. 9. Прямые субсидии производителям



В России прямые субсидии выплачивались производителям животноводческой продукции. Впервые такие субсидии были введены в 1992 году, когда после либерализации цен произошел резкий рост диспаритета цен.

В переходной экономике, в условиях высокой эластичности предложения у переработчиков, а также низкого платежеспособного спроса на продукцию животноводства, эта мера привела к перемещению дотаций от производителей к переработчикам.

Дотации производителям создавали для них ложный рыночный сигнал, завышая цену продукта по сравнению с равновесной. Таким образом, задерживалось сокращение производства до уровня платежеспособного спроса. Переработчики, получая реальный сигнал с рынка, держали цену на соответствующем уровне. Однако предложение сырья для мясомолочной промышленности оставалось выше уровня ее потребностей, и поэтому падала закупочная цена.

Таким образом, через механизм закупочных цен дотации перемещались переработчикам. В 1993 году дотации стали выплачиваться из региональных бюджетов, но проблема перемещения осталась, а, кроме того, регионализация дотаций стала стимулом к разрыву единого экономического пространства страны. Регионы стремились не допускать вывоза продукции за пределы своей территории.

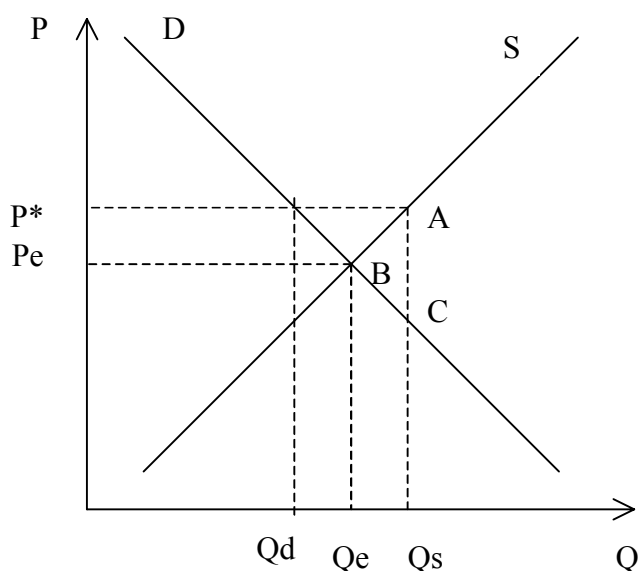
Интервенции на зерновом рынке

Государство, осуществляя закупочные интервенции, предъявляет дополнительный спрос на продукцию сельского хозяйства, что приводит к

росту цен и, следовательно, улучшает условия для производителей. Механизм закупочных интервенций так или иначе связан с гарантированными ценами: массированные государственные закупки зерна на внутреннем рынке преследуют цель повышения цен реализации зерна первичными производителями. Для того чтобы повысить цены производителя с P_e до P^* государство должно закупить излишек продукции, составляющий $(Q_s - Q_d)$.

Очевидно, что эта мера эффективна тогда, когда спрос и предложение продукции достаточно неэластичны, так как при эластичных спросе и предложении государству приходится закупать больше продукции, чтобы повысить цену.

РИС. 10. Закупочные интервенции



Еще в 2000 году в Программе социально-экономического развития России до 2010 года Правительство предполагало начать интервенции на зерновом рынке. На заседании при премьер-министре в конце 2000 года была одобрена программа развития зернового производства в стране, которая также включала в себя интервенции. В ноябре 2000 года был проведен аукцион по продаже импортных квот на сахар-сырец, и вырученные средства было решено использовать для проведения этих интервенций. Иными словами, проведение зерновых интервенций стало как бы само собой разумеющимся, и поэтому когда летом 2001 года принято постановление правительства о таких интервенциях, обсуждается уже не их целесообразность, но только порядок их проведения.

Действительно, урожай зерна в 2001 году был весьма высоким и, соответственно, цены падали. Казалось бы, в этих условиях государственная интервенция на зерновом рынке вполне оправдана: при падении цены вполне разумно поддержать зернопроизводителей. Но это только на первый взгляд. Зерно было и остается одним из самых рентабельных продуктов сельского хозяйства. Падение цены, возможно, снизит прибыльность зерна, но не до такой степени, чтобы сделать его производство низкорентабельным, угрожающим экономическому благосостоянию зернопроизводителей.

Еще один аргумент в пользу интервенций – сезонность зернового производства. Сельхозпредприятия, как правило, вынуждены продавать свое зерно уже по осени. Статистика свидетельствует, что к декабрю в большинстве сельхозпредприятий зерна уже нет. Дальнейшая прибыль от роста зерновых цен весной, таким образом, достается трейдерам. Попытка равномерно распределить доход от реализации зерна между производителями и трейдерами - вполне приемлемое объяснение государственных закупочных интервенций. Однако интервенции же были проведены только в ноябре, то есть были ориентированы не столько на сельхозпроизводителей, сколько на операторов зернового рынка.

Кроме того, закупочная интервенция, как бы она не проводилась, предполагает, что государство закупает все зерно по интервенционной цене. Если рыночная цена устанавливается ниже этой интервенционной, то закупки позволяют ее поднять до установленного уровня (до уровня интервенционной цены). Если рыночная цена устанавливается выше, то тогда государству просто никто не продает. Очевидно, что при такой системе необходимо быть гарантированным от беспрепятственного поступления на внутренний рынок импортного зерна; в противном случае закупленное государством зерно будет замещено импортным и искомого роста цены не произойдет, вся операция будет бессмысленной. Именно так работал механизм гарантированных минимальных цен в ЕС, когда параллельно с интервенционной ценой устанавливался и переменный импортный тариф на регулируемый продукт. В России ничего подобного не предусматривается: механизмы зерновых интервенций разрабатывает МСХ, импортными тарифами ведает Минэкономразвития, и никакой согласованной тактики в этом вопросе пока нет. Хорошо, что интервенционные цены были установлены на достаточно низком уровне, и

проникновения казахстанского зерна на российский рынок в силу этих интервенций не произошло.

Реальные интервенции были проведены в течение 6 дней в ноябре. Проводились они по пшенице 3 класса, хотя все специалисты говорили о том, что в наибольшей степени цена падала по фуражной пшенице (4 класс). Интервенционный ценовой интервал был установлен на уровне 2300-2700 рублей за тонну (поставки в разные регионы). Было закуплено 250 200 тонн пшеницы на общую сумму 675,3 млн. рублей, что составляет 33,76% от выделенных на закупку в интервенционный фонд 2 млрд. рублей. Всего три компании поставили свое зерно государству, при этом, как и ожидалось, они поставляли зерно по максимальной цене и из запасов, сделанных задолго до начала интервенций, то есть реального влияния на зернопроизводителей эти операции не оказали.

Остается открытым вопрос, как государство распорядиться закупленным зерном; в любом случае продажа этого зерна на рынке не скажется на динамике цен, речь может идти только о возврате потраченных средств на закупки и хранение.

Поскольку средства, выделенные на проведение зерновых интервенций, не были израсходованы полностью, остается открытым вопрос, как они будут потрачены. По всей вероятности, эти средства будут израсходованы на аналогичные интервенции в следующем году, хотя очевидно, что им можно найти более эффективное применение, например, эти средства можно было бы направить на развитие экспортной инфраструктуры.

Субсидирование расходов на ресурсы

Как уже говорилось выше, одна из сложнейших проблем, с которыми столкнулось российское сельское хозяйство с началом реформ – это проблема диспаритета цен. Для снижения диспаритета применяются меры, направленные на снижение издержек в сельском хозяйстве.

Политика снижения издержек в сельском хозяйстве путем удешевления ресурсов приводит к:

- 1) росту прибыли производителей;
- 2) увеличению спроса на удешевленный ресурс;
- 3) росту объема предложения продукции и, следовательно, снижению цены на нее;

4) росту спроса на другие ресурсы.

Производитель ресурса выигрывает от повышения спроса на свою продукцию. Распределение выигрыша от субсидирования ресурсов между производителем и потребителем происходит по-разному в зависимости от соотношения эластичностей спроса и предложения. Когда предложение ресурса существенно менее эластично, чем спрос на него, большая часть дотации достается производителю ресурса, при высокоэластичном предложении и менее эластичном спросе - потребителю. Таким образом, в случае, когда предложение ресурса неэластично, происходит перемещение дотации производителю ресурса, и применение этого способа поддержки сельхозпроизводителей не имеет смысла.

Вышесказанное верно для случая, когда рынок ресурса конкурентен. Если же производитель ресурса обладает монопольной властью и может влиять на цену, цена ресурса будет увеличиваться и введение субсидии нецелесообразно.

Еще одно условие эффективности этой меры - специфичность ресурса. Если данный ресурс может применяться только теми производителями, на поддержку которых направлено субсидирование, то ресурс будет перепродаваться на рынке с более высокой ценой, и в результате арбитража дотация окажется поделенной между потребителями разных рынков.

Как правило, в переходной экономике субсидирование ресурсов не достигает своих целей. Фондопроизводящие отрасли в ответ на ложный сигнал о повышении спроса увеличивают цены, и происходит рост диспаритета. Это связано с тем, что эти отрасли не удовлетворяют, как правило, двум из приведенных выше условий: они монополизированы и имеют достаточно низкую эластичность предложения.

В России эта мера была введена, когда из-за отпуска цен и сокращения субсидий в первые годы реформы, соотношение цен на средства производства и конечную продукцию резко ухудшилось. Обесценивание рубля и инфляция усугубили трудности. Поставщики материально-технических ресурсов повысили цены почти до уровня мировых. Разрыв внутренних и мировых цен на сельскохозяйственную продукцию в первые годы реформ сокращался медленно из-за неэффективной трансмиссии денег в продовольственной цепи и сокращения потребительского спроса.

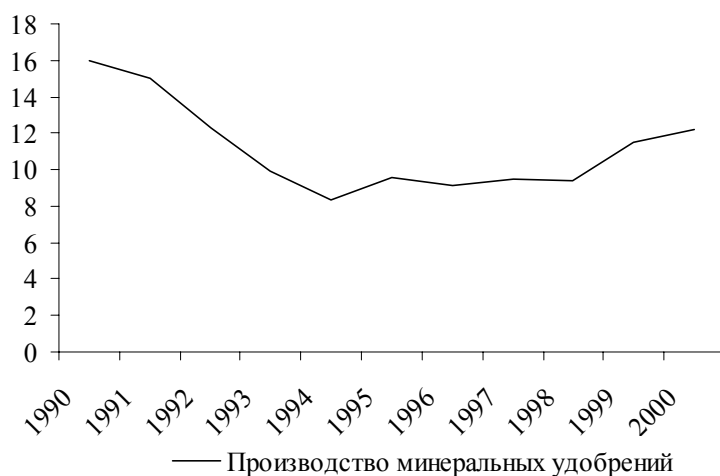
Для смягчения диспаритета правительство компенсировало рост цен на ресурсы путем прямых дотаций. Таким образом, компенсировался рост цен на горючее, газ, удобрения. Особенно большое значение этот вид поддержки имел в 1992 году, когда его доля в общем объеме ассигнований федерального бюджета на сельское хозяйство составляла более 9%. С 1993 года существовали и другие дотационные программы по топливу и электроэнергии для теплиц, по комбикормам, Субсидировалась покупка элитных семян, племенного скота. В 1993 году дотирование производственных затрат было относительно небольшим – 2% расходов на сельское хозяйство, а в 1994-1996 эта доля выросла с 5,8% до 11,4%. Пониженный тариф на электроэнергию компенсировался непосредственно из бюджета за счет более высоких тарифов в других секторах.

В настоящее время субсидирование ресурсов путем компенсации затрат составляет около 2% расходов федерального бюджета, однако все большую роль начинают играть такие программы, направленные на снижение затрат производителей, как субсидирование процентной ставки по кредитам и лизинговые программы – 15-20% расходов.

Рассмотрим одну из наиболее устойчивых программ федеральных субсидий в России – компенсацию затрат на минеральные удобрения. В течение всех лет реформ в федеральном бюджете предусматриваются компенсационные платежи сельхозпроизводителям в размере 30-50% от стоимости закупленных удобрений.

Расширение производства удобрений сильно ограничено: существующие мощности используются практически полностью, а инвестиций за годы реформ было мало. Иными словами, эластичность предложения удобрений низка. Также маловероятно перераспределение предложения с внешнего рынка на внутренний: экспортные поставки осуществляются по длительным контрактам, тогда как решения по дотациям сельскому хозяйству – ежегодные. Риск утратить позиции на мировом рынке при негарантированности спроса на внутреннем слишком велик, чтобы рациональный экономический агент пошел на такое перераспределение.

РИС. 11. Производство минеральных удобрений в России, млн. т. действующего вещества



Источник: Госкомстат РФ.

Таким образом, возросший спрос на внутреннем рынке не находит удовлетворения. Если бы был арбитраж между внутренним и внешним рынками, то отечественные сельхозпроизводители могли бы компенсировать возникший дефицит на счет закупок на мировом рынке. Однако такой арбитраж из-за институциональных причин невозможен, а кроме того, дотация не распространяется на импортные поставки. Таким образом, происходит сегментация рынка: российский производитель удобрений работает на два рынка – внешний и отечественный, - и между ними нет арбитража. При этом на внутреннем рынке в силу действия дотации возникает дефицит. Это приводит к росту цен для сельского хозяйства на удобрения. Так, в 1996 и 1997 годах цены, уплачиваемые производителями на минеральные удобрения, оказались выше, чем отпускные цены промышленности. В виду вышеприведенных рассуждений такое повышение цен для сельского хозяйства на удобрения могло быть вызвано самими дотациями.

Субсидирование кредита

Российский сельхозпроизводитель, независимо от своей организационно-хозяйственной формы, специализации и местоположения, с началом радикальных экономических реформ столкнулся с острой проблемой отсутствия адекватного кредита, прежде всего, сезонного. Система коммерческих банков к этому моменту уже была более или менее развита, но аграрный сектор не мог воспользоваться в сколько-нибудь широком масштабе их услугами: инфляция обуславливала высокий процент и короткие сроки займов.

С началом реформ был выбран простой, но не самый эффективный способ прoderжки кредита – его субсидирование. И это определило развитие системы сельскохозяйственного кредита на все последующие годы. Федеральное правительство в 1992 году уполномочило Агропромбанк распределять государственные кредиты сельскому хозяйству. Банк выполнял чисто технические функции, не мог влиять на отбор заемщиков, на установление процентных ставок и другие условия. В результате банк не был заинтересован в возврате долга. Централизованные кредиты выдавались под определенные цели, банкам вменялось следить за целевым использованием средств. Очевидно, что в описанных выше обстоятельствах, данное условие не выполнялось. Более того, аграрии научились перепродавать государственные льготные кредиты во вне аграрного сектора.

В конце 1993 года были отменены льготы по кредитам, точнее отменено было субсидирование процентной ставки, но кредит остался льготным по срокам (выдавался почти на год). Централизованный кредит сохранился, но предоставлялся по учетным ставкам Центробанка. Кроме того, уполномоченным банкам было предоставлено право отвергать неплатежеспособные хозяйства и требовать предоставления в залог сельскохозяйственной техники и скота. Но все недостатки централизованного кредита сохранились и после этих изменений, поскольку банки по-прежнему не были заинтересованы в возврате кредитов.

В конце 1994 и начале 1995 годов были приняты решения, в общей сложности пролонгировавшие задолженность сельхозпроизводителей по централизованным долгам 1992-1994 годов на более чем 20 трлн. руб. (основного долга и процентов по нему). Для сравнения максимальный годовой федеральный аграрный бюджет за годы реформ составил 12 трлн. руб. Эти 20 трлн. были отнесены на государственный долг. Долги были рассрочены до 2005 года с ежегодным погашением 10%.

В 1995 году была введена система товарного кредита. Нефтяные компании поставляли горючее сельхозпроизводителям за продукцию, в основном за зерно. Стоимость поставок горючего списывалась с долга предприятий бюджету. Условия возмещения кредитов оказались невыгодными для производителей сельскохозяйственной продукции. Процент по кредиту получали нефтяные

компании, хотя средства предоставлял бюджет. Кроме того, не существовало механизма, обеспечивающего возврат кредита.

Неурожай 1995 года и неотлаженность процедур введенной схемы привели к тому, что товарный кредит не был выплачен сельхозпроизводителями. Около 2 трлн. руб. задолженности по нему были погашены в ходе предпринятого Минфином зачета взаимных задолженностей федерального и местных бюджетов. Остальные 5 трлн. руб., как и долги по централизованным кредитам 1992-1994 годов, были сначала пролонгированы, а затем списаны.

Товарный кредит в том виде, в котором он был принят, является неявной, то есть не отраженной в явном виде в расходной части бюджета, субсидией аграрному сектору. За 1995 год общий объем расходов на АПК, предусмотренных в аграрном бюджете был почти равен субсидиям из доходной части, то есть товарному кредиту. В 1997 году государственный товарный кредит был отменен, но уже в 1998 году возобновлен вновь. С 1997 года начались и аналогичные региональные программы товарных кредитов.

Новая схема сезонного кредитования сельского хозяйства за счет федерального бюджета началась в 1997 году. В конце 1996 г. Агропромбанк фактически оказался банкротом и его контрольный пакет на открытом конкурсе, приобрел один из крупнейших коммерческих банков России — Столичный банк сбережений (СБС). Образовавшийся холдинг получил название СБС-Агро.

В то же время было принято решение о создании Фонда льготного кредитования АПК. Средства этого фонда должны были предоставляться предприятиям АПК под 1/4 текущей ставки рефинансирования Центрального Банка России, а банки-кредиторы имели право взимать дополнительно 4% маржи.

Источниками средств этого фонда стали бюджетные средства, а также возврат долгов по товарному кредиту 1995-1996 годов (свыше 9 трлн. руб.). Основным распределителем кредитов из Фонда льготного кредитования был назначен СБС-Агро, а также, в незначительной части — Альфа-банк.

Фонд льготного кредитования не оправдал возлагаемых на него надежд прежде всего потому, что из-за заблокированности счетов большинства сельскохозяйственных предприятий деньги доставались не самим предприятиям, а региональным администрациям или перерабатывающей

промышленности. Кроме того, существование льготной ставки само по себе искажает рынок кредитов, и банки, потенциально способные работать с аграрным сектором, не могли этого сделать из-за не конкурентоспособности предлагаемой ставки. Безусловно, тот факт, что впервые за все время существования льготных кредитов деньги стали распределяться через банки, а не администрации областей, стал огромным шагом вперед: банки, заинтересованные в возврате средств, бились за каждый рубль. Однако рисковали они все еще бюджетными, а не своими деньгами. Какой-либо конкуренции между банками за распределение средств Фонда не существовало.

По результатам обследования ряда региональных отделений СБС-Агро из выданных по территории кредитов непосредственно сельскохозяйственные производители получили 12-30% (исключение составили Омск - 44% и Тамбов - 63%). Остальные кредиты – формы товарообменных операций между сельхозпроизводителями и их партнерами по АПК. Однако и теория, и уже накопленный российский опыт свидетельствуют о том, что в условиях натуральных обменных сделок сельское хозяйство всегда проигрывает, так как не располагает всем объемом рыночной информации и имеет меньший вес в сделках.

В ряде регионов Сибири и Дальнего Востока 50-80% всех кредитов было выдано областным администрациям, что фактически означало возврат к административному распределению финансовых ресурсов в сельском хозяйстве.

Таким образом, новая система кредитования АПК не создала сколько-нибудь конкурентной среды на рынке сельскохозяйственного кредита, породила неизбежные конфликты между банками-участниками и руководством Фонда, усилила администрирование процесса кредитования на региональном уровне, в ряде случаев удорожила кредит для сельского хозяйства.

Несмотря на описанные недостатки, такая схема кредитования позволяла банку определять платежеспособность и надежность заемщика и принимать решение о предоставлении займа без вмешательства чиновника. В результате возвратность долгов в АПК резко выросла.

Обследование кредитной практики СБС-Агро в 5 типичных регионах страны показало, что возвратность кредита не зависит от правовой формы сельхозпроизводителя. В условиях высокой закредитованности сельхозпроизводителей, банки вынуждены часто кредитовать не самих

производителей, но предприятия III сферы АПК или региональные администрации. Однако практика двух лет показала, что наихудшими плательщиками являются администрации и поставщики ресурсов. Наиболее дисциплинированными плательщиками показали себя торговля и переработчики. Но что еще более примечательно, что сельхозпроизводители начали возвращать долги (ТАБЛ. 7).

Таким образом, сельскохозяйственный кредит начал становиться действенным рыночным инструментом, ориентированным на наиболее эффективных сельхозпроизводителей. Менее эффективные производители вынуждены полагаться на областные субсидии и придерживаться стратегии выживания.

ТАБЛ. 7. Зависимость невозвратности долгов и индекса роста займов по типам заемщиков. СБС-Агро, 5 регионов*

	1997		1998		Займы 1998 в % от займов 1997
	Займы 1000 руб.	Невозвращенные долги в % от займа	Займы 1000 руб.	Невозвращенные долги в % от займа	
Сельхозпредприятия	158 759,3	9	102 718,5	0,5	688,9
Фермеры	6 411,0	6	16 508,4	0,2	4 644,3
Переработчики	126 416,2	4	113 993,3	0,2	2 403,4
Закупочные организации	81 334,7	1	25 712,4	1,1	6 014,4
Поставщики ресурсов	46 550,0	89	4 317,1	0,2	10,5
Прочие (в основном – областные администрации и продовольственные корпорации)	251 290,4	49	11 085,0	0,9	10,4
Всего	670 761,6	28	274 334,7	0,4	162,9

* - Белгород, Курск, Липецк, Омск, Тамбов.

Источник: Данные СБС-Агро.

После кризиса 1998 года система Фонда льготного кредитования уже не могла функционировать к полной мере по понятным причинам. Однако в 1999 году федеральный бюджет вновь выделил значительные средства на его пополнение.

В конце 2000 года подход к поддержке кредитов аграрному сектору в корне изменился. Программа поддержки сезонного кредита в АПК стала наиболее удачной мерой поддержки сельхозпроизводителей. Эта программа предусматривает субсидирование процентной ставки предприятиям и организациям АПК по банковским кредитам. Возмещение осуществляется ежемесячно в размере двух третей ставки рефинансирования ЦБ РФ,

действующей на дату предоставления кредита, в пределах предусмотренных законом средств. Льготная процентная ставка, как и распределение рисков, расширяют кредитный потенциал сельского хозяйства, но кредитование остается исключительно коммерческим. Банки, привлеченные в аграрный сектор, будут создавать соответствующие структуры, накапливать опыт работы в этом специфическом секторе. В дальнейшем им будет не так просто выйти из этого сектора. Таким образом, будет создаваться банковская сеть, частично специализирующаяся на АПК. С другой стороны, сельское хозяйство получит льготный кредит в переходных условиях. При этом вся схема кредитования исключает бюрократический подход и связанные с ним негативные последствия.

Для предоставления льготных кредитов сельхозпроизводителям в марте 2000 года был создан государственный Россельхозбанк. Однако к участию в предоставлении кредитов этот банк приступил только в сентябре 2001 года. Однако в отличие от других банков, участвующих в кредитовании АПК, он занимался не коммерческим кредитом, а распределением бюджетных средств. Если сумма бюджетных ассигнований в этот банк будет увеличена, есть опасность, что он начнет конкурировать с коммерческими банками, и начавшийся процесс нормального банковского кредита будет вновь заторможен.

Первый полный год работы по программе субсидирования процентной ставки по банковским кредитам АПК привел к буму кредитования этого сектора. Банковские кредиты АПК в 2001 году выросли в 6 раз по сравнению с прошлым (не самым худшим в этом отношении году) годом, при этом совокупный объем кредитов всего банковского сектора в 2001 году вырос только в 2 раза.² Предусмотренные на субсидирование в бюджете средства (1,3 млрд. рублей) были полностью израсходованы. 212 банков выдали кредитов на 16,5 млрд. рублей более 8000 предприятий АПК. Основным кредитором АПК стал Сбербанк, до этого, не участвовавший в кредитовании аграрного сектора (53% от всего субсидированного кредита, что составило около 3% кредитного портфеля этого банка); следом за ним идет Россельхозбанк (7%) и далее Альфа-банк (4% субсидированного кредита, 1,4% кредитного портфеля банка) и

² *Профиль*, №48, 24 дек.2001, стр.60.

Возрождение (3,2%, около 10%)³. Россельхозбанк фактически распределял в виде кредитов выделенный ему государственный 1 миллиард рублей, что и составили около 6% всего субсидированного кредита. Остальные банки осуществляли нормальную банковскую операцию по аккумулярованию депозитов и размещению их в виде кредитов аграрному сектору.

Лизинг

Государственной программой поддержки инвестиционного процесса непосредственно в аграрном секторе стал введенный в 1994 так называемый лизинговый фонд. На зарезервированные в федеральном бюджете средства Росагроснаб закупал сельскохозяйственную технику и предоставлял ее сельхозпроизводителям на условиях оплаты в рассрочку. На первый взгляд, программа является существенной поддержкой переоснащения сельхозпроизводства - в 1994 году в фонд было выделено более 1 трлн. руб. (ТАБЛ. 8) Но принятая схема реализации программы привела к тому, что в результате основными ее бенефициантами оказались машиностроительные заводы и Росагроснаб.

ТАБЛ. 8. Пополнение средств Лизингового фонда за счет средств федерального бюджета

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
	млрд. руб.	млрд. руб.	млрд. руб.	млрд. руб.	млн. руб.	млн. руб.	млн. руб.	млн. руб.
План	1000	1351	2700	2400	2000	2280	2624	3000
Фактически выделено средств	1053,6	1080,6	1928,9	736,6	1007	2241	2624	500*
Профинансировано в %	105,4	80,0	71,4	30,7	50,4	98,3	100,0	16,7*

*Исполнение за 9 месяцев 2001 года.

Источник: Данные Минфина РФ

Правительство заказывает на машиностроительных заводах технику и распределяет ее между субъектами федерации. Те, в свою очередь, разверстывают полученные цифры по районам, которые уже распределяют их между хозяйствами. Ассортимент заказываемой продукции устанавливается централизованно, поэтому не всегда отвечает реальным потребностям сельхозпроизводителей.

В результате, Росагроснаб, частная фирма, получила монопольные права на рынке поставок сельхозтехники. В результате, торговая надбавка в ее

³ Рассчитано по: Ibid, стр. 56, *Финансовые известия*, 25 дек. 2001, стр. 3

региональных отделениях в первый год работы лизингового фонда выросла до 30-40% при средней торговой надбавке по России около 10-12%. В дополнение к этому Росагроснаб обложила 5-процентным сбором машиностроительные заводы, у которых закупал технику, за “маркетинговые” услуги. Кроме того, он создал собственную страховую кампанию, в которой каждый получатель техники по лизингу был обязан ее застраховать, что привело к увеличению страхового сбора по сравнению со средним по страховому сектору в стране.

Кроме того, сельхозмашиностроение, получив дополнительный платежеспособный спрос на свою продукцию в размере лизингового фонда, не преминуло воспользоваться увеличить отпускные цены на свою продукцию. По некоторым оценкам этот рост составил до 20%.

Возвратность средств по лизингу по этой программе крайне низка. Так, в 1999 году возвращена только треть платежей, по которым наступил срок. Не последнюю роль в этом играет и применяемая лизинговая схема: арендованное оборудование сразу зачисляется на баланс лизингополучателя. Сделано это с целью удешевления лизинга, так как сельхозпроизводители освобождены от уплаты налога на имущество, а лизингодатель - нет. Но это ведет к снижению финансовой ответственности сельхозпроизводителей, с одной стороны, с другой стороны - тормозит становление коммерческого лизинга в стране.

В июне 2001 года Правительство приняло постановление «О совершенствовании лизинговой деятельности в агропромышленном комплексе». Федеральная программа лизинга давно требует пересмотра, что следует из анализа, приведенного выше. Тем не менее, принятые решения еще более усугубляют проблему обеспечения аграрного сектора ресурсами. Постановлением предусматривается создание ГУП «Росагролизинг», в уставной капитал которой переводятся все средства бюджета, направляющиеся на поддержку лизинга. Вместо прежней монополии Росагроснаба создается новая монополия с сохранением всех прежних проблем. Однако передача дел от одной организации другой требует времени, видимо, в силу этой причины лизинговая программа в 2001 году фактически провалена.

5. Количественная оценка эффективности государственной поддержки сельхозпроизводителей

Существует ошибочное представление, что уровень государственной поддержки сельского хозяйства определяется суммой средств, выделяемой государством на сельское хозяйство, и что увеличение этой суммы приведет к улучшению положения в аграрном секторе. На практике изменение суммы затрачиваемых средств не свидетельствует о реальном изменении положения сельскохозяйственных производителей, поэтому существуют специальные методы оценки результатов вмешательства государства в аграрном секторе, а именно – показатели, основанные на сравнении сложившихся внутренних цен на сельскохозяйственную продукцию с мировыми ценами на аналогичных рынках. Такой подход основан на том, что при отсутствии государственного вмешательства и свободной конкуренции на внутренних и внешних рынках установились бы одинаковые цены, и не было бы различий между внутренней и мировой ценой.

В результате проводимой государством политики разрыв появляется, причем положительное значение этого разрыва свидетельствует о поддержке внутреннего производителя, отрицательное – о его налогообложении. Цены, рассматриваемые как равновесные для целей расчета коэффициента, называются также справочными ценами.

В настоящее время в России в условиях ограниченности бюджетных средств проблема оценки эффективности их расходования становится крайне актуальной для выработки наиболее эффективной государственной политики поддержки аграрного сектора.

PSE (producer support estimate - оценка поддержки производителя) – это коэффициент, используемый для оценки уровня государственной поддержки сельского хозяйства. ОЭСР регулярно рассчитывает коэффициенты PSE для стран-членов и не членов этой организации с 1987 года. Для России ОЭСР эти показатели впервые рассчитала в 1997 году. (OECD, 1998)

Показатель PSE отражает все трансферты сельхозпроизводителям, как от потребителей, так и от налогоплательщиков, получаемые производителями в результате проводимой государством политики поддержки сельского хозяйства. Он включает в себя два компонента: прямую поддержку, то есть выплаты на поддержку сельского хозяйства из бюджета, и косвенную, называемую также

поддержкой рыночной цены (MPS – market price support). MPS отражает разрыв между внутренней и справочной ценами. Внутренние цены измеряются у ворот фермы и для сравнения с мировыми ценами корректируются с учетом затрат на доставку, переработку и маркетинг, то есть на маржу до рынка, на котором отечественный продукт реально встречается с импортным.

В данном исследовании рассматривается процентный PSE, выраженный как отношение PSE в денежном выражении к сумме валовой выручки сельхозпроизводителей во внутренних ценах и бюджетных трансфертов производителей.

В советский период уровень государственной поддержки сельского хозяйства, измеряемый через PSE, был весьма значителен: PSE был на уровне приблизительно 80%. С началом реформ этот уровень резко снизился. В 1992 году значение PSE составило минус 86%. (по оценкам ОЭСР). Это связано не только с тем, что государство сократило поддержку аграрного сектора, продолжая вести политику ограничения экспорта и поддержки импорта, но и с макроэкономическими факторами, в частности, с резким обесценением национальной валюты и с отсутствием развитой инфраструктуры, обусловившим разрыв внутренних и мировых цен.

Поддержка рыночной цены рассчитывалась на основе данных ОЭСР о справочных ценах и данных Госкомстата о внутренних ценах на реализованную продукцию. Отдельно рассматривались цены реализации сельскохозяйственных предприятий, фермерских хозяйств и личных подсобных хозяйств, а затем рассчитывалась средневзвешенная цена реализации.

При расчете PSE учитывалось, что большая часть кормов производится в самом сельском хозяйстве и также может субсидироваться. Чтобы избежать двойного счета, отдельно были рассчитаны чистые кормовые субсидии, а затем они исключались при расчете PSE для продукции животноводства.

Выплаты производителям из бюджета рассчитывались на основе данных Федерального Казначейства РФ. Для расчетов PSE по продуктам необходимо знать, как бюджетные выплаты распределялись производителям этих отдельных продуктов. Однако большинство российских программ поддержки не привязаны к отдельным продуктам и таким образом данные о распределении выплат по продуктам отсутствуют. Для расчетов PSE использовалась оценка этого распределения с использованием данных о доле каждого продукта в общем

объеме производства в денежном выражении, так же, как это распределение производится в соответствии со стандартной методологией ОЭСР.

Стандартные методы оценки государственной поддержки сельского хозяйства, используемые ОЭСР, были разработаны для анализа аграрной политики в достаточно стабильно функционирующей рыночной экономике. Поэтому при анализе и интерпретации всех коэффициентов государственной поддержки следует учитывать переходный характер российской экономики. Некоторые особенности переходной экономики приводят к тому, что оценка государственной поддержки будет отличаться от того, как это было бы в развитых странах, и многие общепринятые в мире способы расчетов уровня поддержки оказываются неадекватными. Вот почему требуется провести некоторые корректировки для использования методологии PSE в переходной экономике.

Поскольку валютный курс используется во всех коэффициентах поддержки для перевода мировых цен в национальную валюту, он оказывает непосредственное влияние на результаты оценок. Одна из проблем переходной экономики - недооцененная или переоцененная национальная валюта, то есть, неравновесность валютного курса. Обменные курсы, недооценивающие национальную валюту - а это часто встречается в переходных экономиках на ранних стадиях в условиях нестабильности, приводят к тому, что при переводе мировых цен во внутренние получаются завышенные оценки и коэффициенты будут показывать большую степень налогообложения аграрного сектора, чем это есть на самом деле. Если национальная валюта переоценена, коэффициенты, наоборот, показывают большую поддержку. Поэтому при расчетах PSE мы использовали значение валютного курса, приближенное к равновесному уровню, а именно, рассчитанное с использованием коэффициента Атласа (Atlas conversation ratio). Коэффициент Атласа рассчитывается с использованием скользящей трехгодичной средней и корректировки на разницу между уровнями инфляции в рассматриваемой стране и в 5 развитых странах.

С переходом к рынку началось формирование системы рыночной инфраструктуры, но до сих пор она развита слабо, что сильно увеличивает транзакционные издержки сельхозпроизводителей, и ухудшает конкурентоспособность отечественной продукции по сравнению с импортной. Таким образом, часть разрыва между внутренними и справочными ценами

обусловлена именно неразвитостью рыночной инфраструктуры. На величину разрыва между внутренними и мировыми ценами влияют также асимметрия информации, неразвитость инфраструктуры и ограничения конкуренции, такие как монополии или межрегиональные барьеры.

В расчетах по официальной методологии ОЭСР используется фактическое значение маржи, оцененное для России в 50%. Но это значение включает не только затраты на транспортировку, переработку и маркетинг, но и на преодоление недостатков рыночной инфраструктуры – высокие транзакционные издержки, взятки и многие другие. Более высокое значение маржи приближает внутреннюю цену к мировой, таким образом, что вышеперечисленные затраты учитываются при расчете коэффициентов как поддержка производителя. Очевидно, что это завышает значение поддержки и делает неадекватными сравнения уровней поддержки между странами. А также приводит к неадекватности отражения коэффициентами улучшения условий для производителя в случае устранения некоторых несовершенств инфраструктуры.

Таким образом, чтобы оценить реальное воздействие сельскохозяйственной политики на цены и доходы сельхозпроизводителей, необходимо выделить ту часть ценового разрыва, которая обусловлена несовершенством рыночной инфраструктуры. Этого можно добиться, используя другие значения маржи.

В другой стране с переходной экономикой, в Румынии, значение маржи принимается равным 30%. Можно предположить, что это адекватно отражает и российскую ситуацию. Если рассчитать PSE с учетом 30-ти процентной маржи, значения коэффициентов существенно изменяются в сторону уменьшения, а для многих продуктов становятся отрицательными.

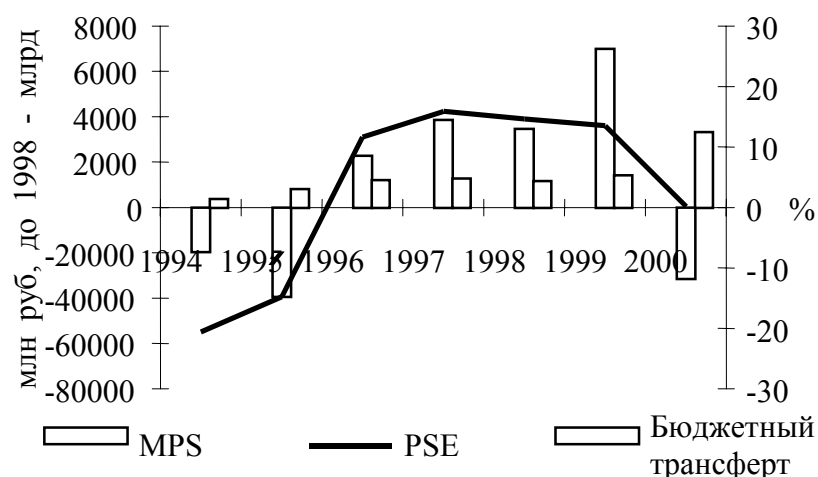
На РИС. 12 приведены собственные расчеты этого показателя по России в целом с 1994 по 2000 годы. В 1994 году начался рост PSE, и с 1996 года он стал положительным, хотя и далеко не достиг уровня советского периода. Рост поддержки обуславливался введением протекционистских мер во внешней торговле, а также некоторыми сдвигами в развитии инфраструктуры. Значение PSE снижается до нуля в 2000 году.

Рост общего PSE для всех продуктов в 1995 году объясняется некоторым увеличением прямых бюджетных дотаций. Значительный рост продолжался до 1997 года, что объясняется общим улучшением макроэкономической ситуации.

Как видно из РИС. 12, первый компонент PSE, MPS, отражающий улучшение макроэкономической ситуации, значительно вырос. В результате кризиса, когда произошла девальвация рубля и открылись возможности импортозамещения, положение производителей в аграрном секторе улучшилось, что отражает резкий рост MPS в 1999 году.

Кроме того, в 1999 году произошел небольшой рост бюджетной поддержки сельскохозяйственных производителей, в основном за счет увеличения субсидий из региональных бюджетов. В 2000 году бюджетные трансферты существенно выросли, а MPS упала, что говорит о том, что благоприятные возможности, открывшиеся после кризиса, уже практически исчерпаны. В целом основной составляющей поддержки производителей является поддержка рыночной цены, а значение бюджетных трансфертов со временем снижается.

РИС. 12. PSE 1994-2000. Поддержка рыночной цены и бюджетные трансферты



Источник: собственные расчеты.

В ТАБЛ. 9 приведены показатели PSE, рассчитанные для отдельных продуктов. Как видно из таблицы, в целом в 1997 - 1998 годах животноводство поддерживается значительно более сильно, чем растениеводство. Это объясняется высоким уровнем прямых бюджетных дотаций животноводству, предоставлявшихся на протяжении рассматриваемого периода, в то время как для растениеводства основным компонентом PSE является поддержка рыночной цены (MPS), остававшаяся отрицательной практически для всех продуктов до 1996 года.

Поддержка рыночной цены отражает величину разрыва между внутренней и мировой ценой. Он возникает в результате государственного регулирования цен и условий внешней торговли, а также за счет различных несовершенств рынка, которые препятствуют выравниванию цен на внутренних и мировых рынках. К несовершенствам рынка относятся асимметрия информации, неразвитость инфраструктуры и ограничения конкуренции, такие как монополии или межрегиональные барьеры.

Для большинства продуктов отрицательная поддержка рыночной цены не компенсируется довольно небольшими прямыми выплатами из бюджета. Для пшеницы MPS была отрицательна, и в результате имело место налогообложение производителей, вместо поддержки, то есть, бюджетные средства расходовались неэффективно. Прямые бюджетные трансферты для кукурузы также были невелики в рассматриваемый период, однако, поддержка производителей этого продукта достаточно высока в результате сложившихся высоких внутренних цен на этот продукт. Мировые цены были относительно невысоки, поэтому MPS для кукурузы оказалась высокой. Высок уровень PSE для картофеля в 1996-97 годах, тоже за счет высокой поддержки рыночной цены. Среди продукции растениеводства поддерживается также производство сахара, а остальные продукты налогооблагались вплоть до 2000 года. В 2000 году поддержка большинства продуктов уменьшилась.

ТАБЛ. 9. PSE по продуктам, Россия, 1994 – 2000

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Пшеница	-55	-51	-18	-16	-16	10	-2
Кукуруза	29	9	24	13	12	31	17
Рожь	-35	-7	10	2	-2	17	34
Ячмень	-56	-111	-26	-24	-4	-8	-26
Овес	-55	-60	4	-7	1	6	4
Картофель	-1	-31	60	61	26	24	-3
Подсолнечник	-74	-29	-41	-65	-47	-10	-64
Белый сахар	7	0	21	15	50	37	29
Молоко	-26	23	35	39	43	44	38
Говядина и телятина	-182	-117	-51	10	1	-40	-140
Свинина	-55	-29	-3	9	20	17	-40
Птица	9	23	47	55	45	52	21
Яйца	6	32	37	42	43	20	2
<i>Все продукты</i>	<i>-21%</i>	<i>-15%</i>	<i>12%</i>	<i>16%</i>	<i>15%</i>	<i>14%</i>	<i>0%</i>

Источник: собственные расчеты.

Очевидно, что направление бюджетных средств на поддержку сельского хозяйства необходимо для его нормального функционирования. Однако не всегда увеличение расходов напрямую связано с улучшением положения

сельхозпроизводителей. Государственная и региональная аграрная политика может приводить к тому, что прямые бюджетные выплаты нарастают, а реальные поступления сельхозпроизводителям сокращаются. Именно таким был результат многих государственных программ. PSE отражает такую ситуацию, когда бюджетные трансферты положительны, а поддержка рыночной цены (MPS) отрицательна, и PSE в целом получается отрицательным (1994 – 1995 год) или равным нулю (2000 год).

Это говорит о необходимости снижения непосредственного участия государства в поддержке сельского хозяйства и переориентации его деятельности в сторону развития рыночной инфраструктуры, стимулирование развития коммерческого сельскохозяйственного кредита, создания благоприятных условий для инвестиций во все сферы АПК, а также стабилизации макроэкономической ситуации и повышения платежеспособного спроса населения, необходимого для улучшения условий для сельхозпроизводителей.

6. Оценка поддержки потребителей

Одна из особенностей российской ситуации заключается в том, что низкое значение показателя PSE - оценки поддержки производителя, для многих продуктов сочетается с низким или отрицательным показателем CSE – оценки поддержки потребителя. То есть поддержка производителей осуществляется за счет потребителей, причем, как было показано в предыдущем разделе, поддержка производителей зачастую неэффективна, а значит, потребителям сельскохозяйственной продукции приходится платить за недостатки государственной политики.

Оценка поддержки потребителя (CSE – consumer support estimate) показывает общую сумму трансфертов потребителям сельскохозяйственной продукции (или от них), измеренных у ворот фермы (для первого потребителя), и получаемых в результате проводимой государством политики поддержки сельского хозяйства. Этот показатель включает явные и неявные трансферты, связанные с поддержкой рыночной цены на продукцию, произведенную внутри страны (трансферты от потребителя производителю, трансферты бюджету или импортерам, компенсация потребителю за поддержку высоких рыночных цен – трансферты от налогоплательщиков потребителям (прямые выплаты из

бюджета), и поддержка рыночной цены продукции растениеводства, использованной на корм скоту – кормовые субсидии).

Отрицательный коэффициент CSE отражает косвенное налогообложение потребителей в результате повышенных внутренних цен на продукцию сельского хозяйства.

В ТАБЛ. 10 представлены результаты расчетов CSE по отдельным продуктам. В 1994-1995 году справочные цены были выше внутренних почти для всех продуктов, поэтому потребители получали неявную поддержку. В 1996-1998 годах, когда произошел рост поддержки производителя, CSE почти для всех продуктов стал отрицательным, то есть поддержка осуществлялась за счет потребителей.

Внутренние цены на кукурузу сложились на уровне выше мировых, то есть трансферт от потребителей производителям был велик и потребители налогооблагались. Для картофеля динамика CSE зеркально отражает динамику PSE. Для подсолнечника поддержка рыночной цены на протяжении рассматриваемого периода была отрицательной, что обеспечивало неявную поддержку потребителей.

ТАБЛ. 10. CSE по продуктам, Россия, 1994 - 2000

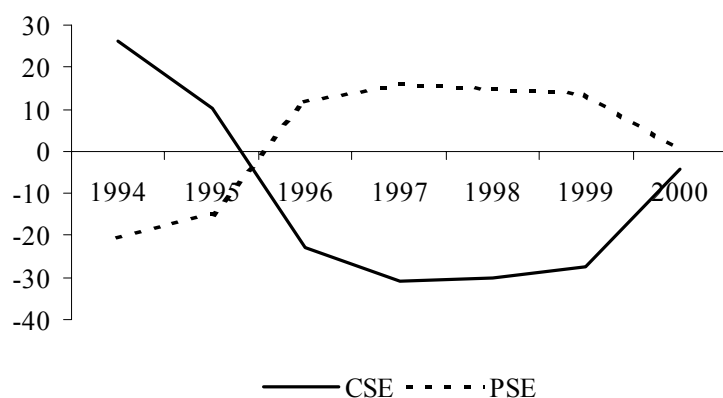
	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Пшеница	19	20	4	3	4	-6	-7
Кукуруза	-22	-9	-21	-9	-10	-11	-24
Рожь	16	-3	-17	-10	-5	-24	-40
Ячмень	10	26	4	3	-1	-1	15
Овес	9	11	-3	-1	-3	0	-12
Картофель	2	35	-59	-59	-22	-22	8
Подсолнечник	53	15	27	48	32	-2	49
Белый сахар	-7	1	-21	-15	-49	-36	-29
Молоко	17	-31	-38	-42	-48	-52	-43
Говядина и телятина	174	97	40	-16	-11	21	119
Свинина	28	8	-5	-14	-31	-28	27
Птица	-28	-41	-49	-54	-54	-57	-28
Яйца	-14	-38	-37	-42	-46	-42	-4
<i>Все продукты</i>	<i>26%</i>	<i>10%</i>	<i>-23%</i>	<i>-31%</i>	<i>-30%</i>	<i>-28%</i>	<i>-4%</i>

Источник: собственные расчеты.

Потребители молока, птицы, яиц налогооблагаются, поскольку внутренние цены на эти продукты превышают справочные. Потребители говядины и телятины косвенно субсидируются. По свинине CSE падал до 1999 года, однако в 2000 существенно вырос, что связано с негативной динамикой поддержки рыночной цены по этому продукту.

На РИС. 13 динамика CSE и PSE для России представлены в сравнении. Как видно из графика, в 1994 – 1995 годах CSE был положительным за счет отрицательной поддержки рыночной цены, в 1996 – 2000 годах его значение стало отрицательным, причем оно превышало по модулю положительное значение PSE в этот период. В 2000 году, когда поддержка производителей опустилась до нулевого уровня, CSE остался отрицательным, то есть поддержка производителей не осуществляется, а потребители косвенно налогооблагаются.

РИС. 13. CSE и PSE для России



Источник: собственные расчеты.

Приведенные выше расчеты подтверждают вывод о неэффективности бюджетных расходов на поддержку сельхозпроизводителей. Эта поддержка, даже когда она неотрицательна, осуществляется за счет потребителей, причем потребители налогооблагаются даже в большей степени, чем поддерживаются производители, то есть налицо общественные потери. Кроме того, в условиях, когда основным ограничителем роста сельского хозяйства является низкий платежеспособный спрос на продукцию отрасли, политика государства должна строиться таким образом, чтобы не оказывать негативного воздействия на положение потребителей и не ограничивать спрос еще больше.

7. Рекомендации по совершенствованию бюджетной поддержки АПК в России

Структура бюджетных расходов на аграрный сектор является отражением российской аграрной политики. В последние годы политика государства демонстрирует увеличивающуюся склонность к аграрному протекционизму. Это не является специфически российской проблемой, а отражает тенденции, наблюдающиеся в последние годы в мировой экономике, примерами чего

служат увеличение импортных пошлин на сталь в США и недавнее введение импортных пошлин на пшеницу и ячмень в ЕС.

При этом уровень защиты отечественного производителя в России остается ниже, чем в большинстве стран. Средневзвешенный импортный тариф ниже, чем в других странах. Оценка поддержки производителя - PSE - значительно ниже, чем в странах ОЭСР и даже ниже, чем в других странах с переходной экономикой. В 2000 году PSE оказывается равным нулю, что отражает крайне низкий уровень поддержки отечественного производителя.

Из этого можно сделать ряд выводов, имеющих большое значение для дальнейшего развития экономических отношений России с другими странами. Так, нулевой уровень государственной поддержки приобретает особую важность в переговорах с ВТО. В России уровень государственной поддержки находится на уровне стран Кернской группы, куда входят такие страны, как Австралия, Новая Зеландия и другие. Эта группа стран борется за снижение уровня поддержки аграрного сектора в ЕС и других странах, где она находится на высоком уровне. Имея нулевой уровень поддержки, Россия могла бы отстаивать свои интересы в ВТО совместно с Кернской группой.

При этом уровень государственных расходов на поддержку аграрного сектора в России находится на вполне приемлемом по мировым стандартам уровне. Это говорит о том, что необходимо изменение направлений политики государства таким образом, чтобы она приносила реальный эффект, а не приводила к налогообложению.

В условиях жесткой ограниченности бюджетных ресурсов особенно важно использовать их предельно эффективно. В России это условие не всегда выполняется. Иногда в результате государственной аграрной политики происходит изъятие средства из сельского хозяйства в пользу других секторов, а если эффект и наблюдается, он несравним с затраченными средствами.

Можно выделить три основных причины неэффективности аграрной политики в России. Во-первых, это отсутствие стратегии государственного регулирования в АПК, основанной на понимании конкурентных преимуществ России в производстве тех или иных продуктов. Вторая причина заключается в том, что государство стремится подменить собой рыночные институты, вместо того, чтобы способствовать их развитию. И, в-третьих, аграрная политика зачастую формируется без учета переходного характера российской экономики.

Бюджетная политика не учитывает конкурентных преимуществ России в производстве различных продуктов. Так, по зерновым культурам и подсолнечнику рентабельность производства в настоящее время достаточно высока, и, следовательно, расходование бюджетных средств на поддержку производителей в этих отраслях не представляется целесообразным, вполне достаточно частного капитала. С другой стороны, есть продукты, по которым при некоторой поддержке со стороны государства на начальном этапе, Россия со временем вполне может выйти на самообеспеченность. Это молочные продукты, яйца, картофель. При этом следует избегать инерционности программ поддержки, с ростом конкурентоспособности производства в этих отраслях государственная поддержка должна снижаться. Что касается производства свинины и птицы, здесь возможна поддержка внутреннего производителя с помощью внешнеторгового регулирования, так как конкуренция со стороны импорта из дальнего зарубежья весьма высока. При этом производство говядины, по всей видимости, не будет конкурентоспособным продуктом в ближайшее время, поэтому бюджетная поддержка этой отрасли представляется неэффективной.

Создание государственных институтов для осуществления рыночных функций препятствует нормальному развитию рыночных отношений, приводит к неэффективному распределению бюджетных ресурсов, а также к перерасходу средств. Так, Россельхозбанк, созданный для кредитования аграрного сектора, дублируя функции коммерческих банков, работающих с аграрным сектором, вытесняет их с рынка. Кроме того, в федеральном бюджете уже второй год предусматриваются значительные средства в качестве вноса в уставной капитал Россельхозбанка.

Еще одна государственная структура, подавляющая развитие рыночных отношений – ГУП «Росагролизинг». Его существование препятствует развитию коммерческого лизинга в стране, а также приводит к завышению стоимости материально-технических ресурсов для аграрного сектора, в результате его монопольного положения.

При проведении аграрной политики необходимо учитывать специфику российской ситуации. В условиях переходной экономики, когда рынок еще не достаточно развит, прямое вмешательство государства на рынок, такое как проведение закупочных интервенций или регулирование цен, должно

заменяться содействием становлению рыночных институтов и развитию рыночных отношений.

Так, как было показано выше, программа компенсации затрат сельхозпроизводителей на минеральные удобрения приводит к удорожанию этого ресурса для сельского хозяйства, и в отдельные годы бюджетные средства вели не бюджетному трансферту сельскому хозяйству, но наоборот – к изъятию средств из сельского хозяйства.

При распределении бюджетных средств следует учитывать, что основной проблемой сельскохозяйственных производителей является низкий платежеспособный спрос на их продукцию. В существующих условиях государственная поддержка сельхозпроизводителей должна быть направлена, прежде всего, на расширение возможностей сбыта продукции. Для этого могут использоваться инвестиции в пищевую промышленность, позволяющие увеличить конкурентоспособность отечественной продукции, обязательное использование отечественной продукции для государственных нужд, например при закупках продовольствия для армии и государственных больниц, Использование продукции отечественных производителей для продовольственной помощи населению, например, бесплатное питание в школах.

Для расширения спроса требуется также применять меры, способствующие выходу производителей на внешний рынок. К ним относится поддержка экспортеров, например, гарантирование экспортных кредитов, приведение в соответствие с мировыми отечественных стандартов, помощь государства в продвижении продукции. Во многих странах для этого применяются экспортные субсидии, но в России их использование невозможно из-за отсутствия средств в бюджете, а также из-за того, что это осложнит переговоры о вступлении в ВТО.

Меры, направленные на снижение издержек производителей, также должны способствовать развитию рыночных связей, а не подавлять их.

Для улучшения положения в аграрном секторе необходимы стабилизация макроэкономической ситуации, небольшая устойчивая инфляция, стабильность валютного курса, а также законодательная база, четко определяющая и защищающая права собственности, уменьшение коррупции в органах государственной власти.

Основной акцент аграрной политики должен быть смещен в пользу структурных мер. К ним относятся, например, меры, способствующие развитию сельской местности. Важно также обеспечение доступности для производителей рыночной информации, создание благоприятных условий для инвестиций во все сферы АПК. Усиление таких видов поддержки наряду с ослаблением прямого вмешательства на рынки будет способствовать успешному проведению переговоров о вступлении в ВТО, поскольку ВТО не настаивает на сокращении средств, направляемых на меры «зеленого света».

Государство должно взять на себя обеспечение несельскохозяйственной занятости в сельской местности, поскольку в настоящее время практически на всех предприятиях используется избыточное количество рабочей силы, что приводит к низкой производительности труда. При этом непосредственное участие государства в регулировании аграрного сектора должно быть как можно ниже, поскольку приводит к искажению рыночных сигналов и ухудшению положения производителей.

В условиях жесткой ограниченности бюджетных средств необходимо отказаться от тех программ, которые приводят к неэффективному их расходованию. В настоящее время большая часть поддержки сельского хозяйства осуществляется из региональных бюджетов. При этом многие местные администрации применяют наиболее искажающие меры поддержки, такие как регулирование цен на основные продукты питания и установление региональных барьеров. Необходимо добиться от региональных администраций того, чтобы они ограничивались применением тех мер, которые соответствуют общенациональной концепции аграрной политики, бороться с установлением межрегиональных барьеров.

Еще одна большая проблема – непрозрачность расходования бюджетных средств. Разделы бюджетной классификации не соответствуют применяемым программам, и не отражают количества средств, израсходованных на ту или иную меру поддержки, поэтому оценка эффективности расходования бюджетных средств затруднена. Кроме того, российская бюджетная классификация не соответствует международным классификаторам, что затрудняет сравнения затрачиваемых средств с мировыми. Следовательно, необходимо детализировать бюджетные классификаторы, увеличить

прозрачность бюджета. Особенно важно сделать это в отношении региональных бюджетов, так как из них осуществляется основная часть поддержки.

Литература

1. D. GALE JOHNSON. (1991) World Agriculture in Disarray. London: Macmillan Press ltd.
2. GARDNER, B. (1987). The Economics of Agricultural Policies. NY: Macmillan Publishing Company
3. JOSLING, T.E. (1974) Agricultural Policies in Developed Countries: a Review. – Journal of Agricultural Economics, XXV (1), January, Pp.229-263
4. LIEFERT, W., SEDIK, D., KOOPMAN, R., SEROVA, E., MELUKHINA, O. Producer Subsidy Equivalents for Russian Agriculture: Estimation and Interpretation.- Amer.J. Ag.Econ. 78, August 1996, P 792-798.
5. MINISTRY OF FINANCE, RF (2001). Official Information. www.minfin.ru.
6. OECD (1998). Review of Agricultural Policies. Russian Federation. Paris: OECD
7. OECD (1999). Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation. New Methodology. Paris: OECD.
8. OECD (2001). Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies. Paris: OECD.
9. TSAKOK, I. Agricultural Price Policy: A Practitioner's Guide to Partial-Equilibrium Analysis. Ithaca&London: Cornell Uni Press. 1990
10. TRACY, M. (1993). Food and Agriculture in a Market economy. An Introduction to Theory, Practice and Policy. La Hutte: APS
11. VALDES, A. Agricultural Support Policies in Transition Economies. Report Prepared under the Regional Studies Program, World Bank. June 11, 1999.
12. WEBB, A.J., LOPES, M., PENN, R. Estimates of Producer and Consumer Subsidy Equivalents. Government Intervention in Agriculture.
13. WORLD BANK (2001). Data and Statistics. www.worldbank.org/data