

УДК 336.02

Н. М. Пахновская

Оренбургский государственный университет, г. Оренбург, email: pakhnovskaya@bk.ru

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РОССИЙСКИХ СЕЛЬХОЗТОВАРОПРОИЗВОДИТЕЛЕЙ

Ключевые слова: сельское хозяйство, государственная поддержка, эффективность, субсидии, сельхозтоваропроизводители.

В статье рассматривается методическое обеспечение повышения эффективности использования бюджетных средств в рамках оказания государственной поддержки отечественным сельхозтоваропроизводителям. Предлагается расширение системы критериев оценки эффективности освоения средств государственной поддержки как на уровне регионов, так и на уровне отдельных предпринимателей за счёт включения дополнительных показателей. Приводятся расчёты показателей эффективности освоения бюджетных средств на примере Оренбургской области. Подход к распределению субсидий между регионами, увязывающий объёмы государственной поддержки с выполнением определённых условий и обязательств сельхозтоваропроизводителями, направлен на усиление внимания к обеспечению благоприятных условий развития сельского хозяйства в России на государственном уровне и к обоснованию сумм бюджетных расходов на реализацию программы, в рамках которой осуществляются выплаты субсидий аграриям.

N. M. Pakhnovskaya

Orenburg State University, Orenburg, email: pakhnovskaya@bk.ru

EVALUATION OF THE EFFECTIVENESS OF STATE SUPPORT FOR RUSSIAN AGRICULTURAL PRODUCERS

Keywords: agriculture, state support, efficiency, subsidies, agricultural producers.

The methodological support for improving the efficiency of the use of budget funds in the framework of state support to domestic agricultural producers is considered. It is proposed to expand the system of criteria for evaluating the effectiveness of the use of state support funds both at the regional level and at the level of individual entrepreneurs. The calculations of indicators on the example of the Orenburg region are given. The approach to the distribution of subsidies between regions, linking the amount of state support to the fulfillment of certain conditions and obligations by agricultural producers, is aimed at increasing attention to ensuring favorable conditions for the development of agriculture in Russia at the state level and to justify the amounts of budget expenditures for the implementation of programs.

Сельскохозяйственное производство, обеспечивающее продовольствием население страны, сырьевыми ресурсами другие отрасли экономики, трудовую занятость сельских жителей, очень уязвимо: оно подвержено влияниям природно-климатических рисков, характеризуется сезонностью, высоким уровнем изношенности основных фондов и диспаритетом цен на сельскохозяйственную и промышленную продукцию.

Примерно четверть сельхозтоваропроизводителей в нашей стране являются убыточными, а рентабельность активов находится на уровне, не позволяющем привлекать кредитные средства для развития по рыночным ставкам (табл. 1).

Несмотря на высокую экономическую и социальную значимость сельского хозяйства инвестиционная привлекательность аграрного сектора, обуслов-

ленная воздействием большого числа негативных факторов, остаётся низкой. Притоку инвестиций в важнейший в стратегическом плане сектор экономики способствует государственная поддержка сельскохозяйственной отрасли.

В настоящее время меры поддержки сельского хозяйства в РФ определены Федеральным Законом «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 №264-ФЗ [2]. В 2012 году в России была разработана и утверждена государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы [3], которая в настоящее время продлена до 2025 года. На финансирование программы на период с 2013 по 2025 гг. запланирована и уже частично освоена общая сумма в размере более 8 триллионов рублей (рис. 1).

Таблица 1

Показатели по виду экономической деятельности «Растениеводство и животноводство, охота и предоставление соответствующих услуг в этих областях» [1]

Показатель	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Удельный вес убыточных организаций в общей численности, %	23,6	26,4	23,0	22,3	25,4	26,2	-
Рентабельность активов, %	2,5	5,7	7,4	6,8	6,4	7,1	5,5

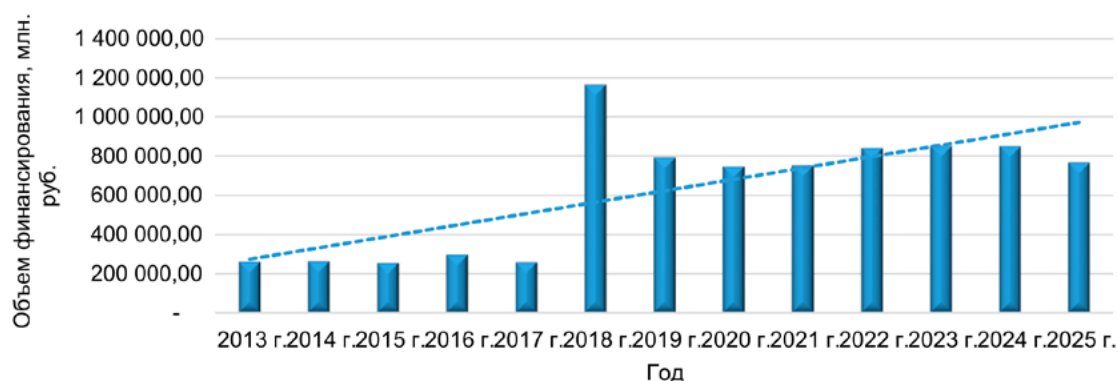


Рис. 1. Динамика объёмов финансирования Программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия



Рис. 2. Структура субсидий, выделяемых сельхозтоваропроизводителям РФ в рамках Программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия

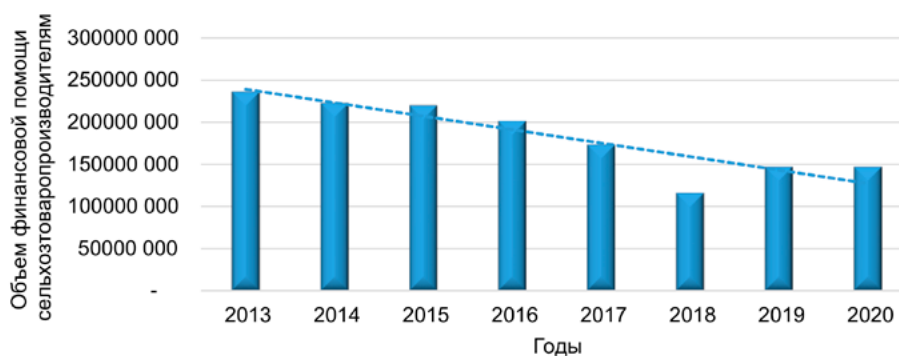


Рис.3. Динамика объёма субсидий, выделяемых сельхозтоваропроизводителям в рамках Программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в РФ

В рамках Программы предусмотрены как мероприятия, направленные на развитие инфраструктуры, способствующей развитию сельского хозяйства, так и прямая финансовая поддержка сельхозтоваропроизводителей (примерно 20%), которая предоставляется в виде субсидий. Причем, анализ структуры источников субсидирования сельхозтоваропроизводителей позволил сделать вывод о приоритетной роли федерального бюджета в этом вопросе (рис. 2)

Объём прямой финансовой помощи сельхозтоваропроизводителям из бюджетов разных уровней в течение рассмотренного периода неуклонно снижается (рис. 3).

Снижение объемов прямой государственной финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей на фоне роста объема средств, выделяемых на финансирование, указывает на приоритетность создания благоприятных условий развития предпринимательства в аграрном секторе.

Одной из задач государства, решаемых в русле политики финансирования аграрного сектора экономики, должна стать задача мониторинга эффективности использования бюджетных средств получателями субсидий, с одной стороны, эффективности распределения субсидий из федерального бюджета в региональном разрезе. Сам механизм государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей должен быть нацелен на повышение ответственности распределителей и бюджетополучателей (сельскохозяйственных товаропроизводителей) государственных средств.

Проблема оценки эффективности государственной поддержки сельского хозяйства является актуальной в условиях ограниченности бюджетных средств, что обуславливает повышенный научный и практический интерес к вопросам методического обеспечения механизма финансирования.

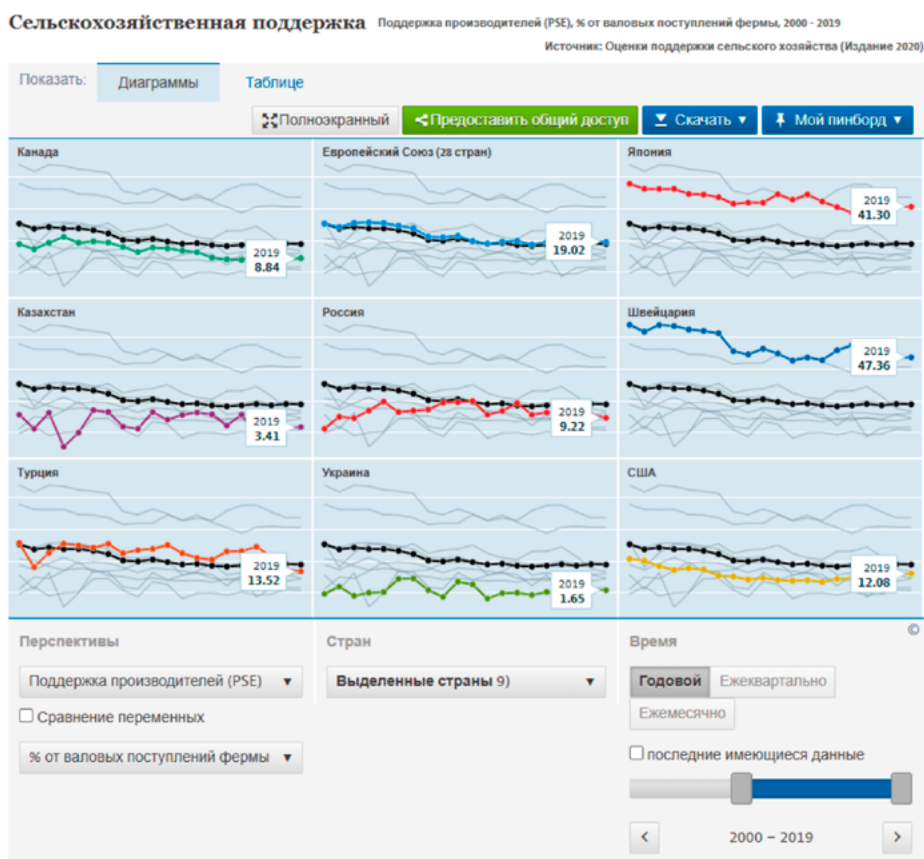


Рис. 4. Динамика показателя PSE (%) за период 2000 – 2019 гг. в сравнении с этим совокупным показателем всех стран, входящих в ОЭСР [4]

Среди количественных методов оценки эффективности государственной поддержки сельского хозяйства, используемых в мировой практике, заслуживает внимания методика Организации экономического сотрудничества и развития (далее – ОЭСР). Ключевой индикатор системы показателей государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей, рассчитываемых ОЭСР, PSE (%) определяется как отношение объема совокупной государственной поддержки (прямой и косвенной (через потребителей)) к валовому доходу сельхозтоваропроизводителей [4]. Методика ОЭСР строится на элементах макроэкономического анализа и используется для мониторинга и оценки сельскохозяйственной государственной политики. На рис. 4 приведена информация о значениях этого показателя по некоторым странам.

По данным ОЭСР можно констатировать, что уровень государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей в России в настоящее время достаточно высокий, приближается к среднему значению ОЭСР (37 государств). Однако дать оценку успешности использования средств господдержки непосредственно теми, кто их получает, по методике ОЭСР не представляется возможным.

Министерство сельского хозяйства РФ разработало систему критериев эффективности использования бюджетных средств, предоставляемых сельхозтоваропроизводителям в виде субсидий [5]. Для измерения эффективности программы поддержки сельского хозяйства используются показатели и их отклонения от целевых значений (табл. 2).

Таблица 2

Выполнение основных показателей государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия [6]

Показатели	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) к предыдущему году, %							
Фактический показатель	105,8	103,5	102,6	104,8	102,4	89,5	102,2
Целевой показатель	102,2	102,5	102,7	103,1	101,7	101,6	101,7
Отклонение фактического показателя от целевого	3,6	1	-0,1	1,7	0,7	-12,1	0,5
Индекс производства продукции растениеводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) к предыдущему году, %							
Фактический показатель	111,2	104,9	103,1	107,6	102,1	84	107,1
Целевой показатель	102,8	102,9	102,8	102,5	101,5	102,8	103,1
Отклонение фактического показателя от целевого	8,4	2	0,3	5,1	0,6	-18,8	4
Индекс производства продукции животноводства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах) к предыдущему году, %							
Фактический показатель	100,6	102,1	102,2	101,5	102,8	95,4	96,8
Целевой показатель	101,5	102	102,5	103,8	101,9	100,3	100,3
Отклонение фактического показателя от целевого	-0,9	0,1	-0,3	-2,3	0,9	-4,9	-3,5
Индекс производства пищевых продуктов, включая напитки (в сопоставимых ценах) к предыдущему году, %							
Фактический показатель	101	103,3	102,2	102,6	102,3	100,8	102
Целевой показатель	103	103,1	103,5	104,1	102,9	100,1	101
Отклонение фактического показателя от целевого	-2	0,2	-1,3	-1,5	-0,6	0,7	1

Таблица 3

Показатели рентабельности продукции российских сельхозпроизводителей в период 2013-2019 гг.

Показатель	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Рентабельность продукции без учёта субсидий, %	-5,2	6,3	11,8	9,3	5,3	6,3	8
Рентабельность продукции с учётом субсидий, %	7,3	16,1	20,3	16,4	12	12,5	13,3
Целевой показатель рентабельности продукции, %	11	12	12,5	13	14	15	16
Отклонение фактического показателя от целевого, п.п.	-3,7	4,1	7,8	3,4	-2	-2,5	-2,7

Анализируя сводные данные по достижению организациями аграрного сектора экономики целевых показателей нельзя выделить однозначно успешные или неуспешные годы. Однако можно отметить как более или менее инвестиционно привлекательные отдельные направления. Так, в растениеводстве картина по достижению целевых показателей более оптимистичная, исключение составляет лишь засушливый 2018 год. Животноводство, как отдельная отрасль сельского хозяйства, в последние десятилетия переживает не лучшие свои времена. В целом государственная финансовая поддержка сельхозтоваропроизводителей наряду с другими мерами, несомненно, способствует росту их доходности, однако, целевой уровень рентабельности продукции, начиная с 2017 года, не достигается (табл. 3).

На сегодняшний день ожидаемые результаты достигнуты не в полной мере. На наш взгляд, это связано с тем, что сегодня уровень государственной финансовой поддержки очень слабо связан с эффективностью хозяйственной деятельности предприятий, которые получают бюджетную помощь.

С 2020 года в России изменился механизм субсидирования АПК: несвязанная поддержка в растениеводстве (погектарная), субсидия в молочной отрасли (на литр молока) и «единая» региональная субсидия, направленная на достижение целевых показателей региональных программ развития АПК, заменены на компенсирующую и стимулирующую субсидии. Компенсирующая субсидия включает предоставление всем регионам

России несвязанной поддержки в растениеводстве и скотоводстве. Тогда как стимулирующая субсидия предоставляется субъектам Российской Федерации, определившим приоритетные отрасли АПК. Она зависит от выполнения плановых показателей в предшествующем периоде.

При изменении механизма субсидирования сельскохозяйственных предприятий, представляется необходимым дополнить систему экономических индикаторов достижения целей, которые бы стимулировали сельскохозяйственных товаропроизводителей повышать эффективность, прежде всего, своего ресурсного потенциала. Очевидно, что эти индикаторы должны тесно увязывать, с одной стороны, показатели эффективности деятельности сельхозтоваропроизводителей, с другой стороны, объёмы полученных бюджетных ассигнований, т.е. должны отражать бюджетную эффективность реализуемой государственной программы.

В ряде зарубежных стран уровень государственной финансовой поддержки аграриев напрямую зависит от достигнутых результатов деятельности сельскохозяйственных товаропроизводителей, продуктивности земельных угодий и сельскохозяйственных животных. Если установленный уровень не достигается, то уровень поддержки резко сокращается [7].

Вопросы оценки эффективности государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей получили достаточно подробное освещение и в трудах отечественных исследователей.

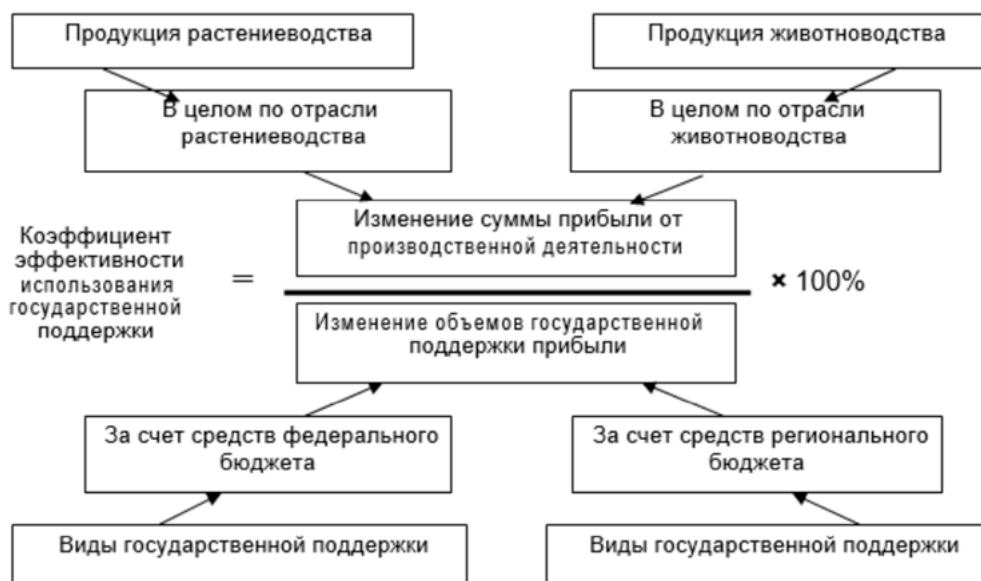


Рис. 5. Схема расчёта коэффициента эффективности использования государственной поддержки

Л.И. Хоружий, Н.А. Кокорев и В.А. Матчинов [8] разработали методику анализа эффективности использования государственной помощи сельскохозяйственными товаропроизводителями на основе исключительно стоимостных показателей (рис. 5).

В основе методики лежит тот же принцип: если в анализируемом периоде имел место прирост (в товарном или стоимостном выражении) по сравнению с предшествующим периодом, то причиной этого прироста, называемого финансовым результатом, являются получаемые из бюджета ассигнования; если, наоборот, наблюдается сокращение объема производства, то делается вывод о низкой эффективности использования бюджетных средств сельхозтоваропроизводителями.

В ряде научных работ [9] эта методика была опробована и частично усовершенствована.

С.Ю. Петрова и О.А. Фролова вводят показатель эффективности государственных расходов (Кэр), и строят свою методику оценки эффективности государственной финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей на основе сопоставления финансового результата (прибыли) сельскохозяйственной организации и агрегированного показателя государственной поддержки сельского

хозяйства. Агрегированный показатель государственной поддержки сельского хозяйства (АППП_{сх}) авторы предлагают рассчитывать, как сумму общей прибыли от сельхозпродукции, полученной за прошлый год (Пп) и ассигнований из бюджетов всех уровней, предназначенных для текущего года (Фт). Полученная сумма представляет собой объем финансовых ресурсов организации для осуществления деятельности в текущем году [10].

Такой подход представляется вполне логичным, а показатель эффективности государственной поддержки, предложенный авторами, напоминает традиционный показатель рентабельности собственного капитала, ведь средства государственной поддержки рассматриваются как целевое финансирование.

Авторы методики устанавливают диапазоны значений для признания использования полученных субсидий эффективными или неэффективными: до 0,3, от 0,3 до 0,6, от 0,6 до 0,9 и более 0,9. Чем выше значение показателя, тем выше эффективность использования субсидий.

Рассчитаем показатели эффективности использования сельскохозяйственными организациями бюджетного финансирования по приведенной методике на примере Оренбургской области за период 2017-2019 годы (табл. 4).

Таблица 4

Показатели эффективности использования сельскохозяйственными организациями бюджетного финансирования в Оренбургской области за период 2017-2019 годы

Показатель	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Продукция сельского хозяйства, млн. рублей	113 038,20	107 971,10	110 520,30
Рентабельность производства, %	12,1	7,8	11,2
Сальдированный финансовый результат	13 677,62	8 421,75	12 378,27
Размер субсидий, направленных на выплату сельхозтоваро-производителей Оренбургской области	2 620	2 154	2 725
Прибыль от реализации продукции сельского хозяйства за текущий год, млн. руб.	13 677,62	8 421,75	12 378,27
Прибыль от реализации продукции сельского хозяйства за прошлый год, млн. руб.	18 052,84	13 677,62	8 421,75
Размер субсидий, направленных на выплату сельхозтоваро-производителей Оренбургской области, млн. руб.	2 620	2 154	2 725
Агрегированный показатель гос. поддержки – АПП, млн руб.	20 673,03	15 831,80	11 147,15
Коэффициент эффективности работы сельскохозяйственных организаций с учётом господдержки – КЭР	0,66	0,53	1,11
Эффективность использования средств финансовой поддержки государства организациями Оренбургской области	средняя	малоэффек- тивная	высокая

Источник: составлено автором

Таблица 5

Оценка эффективности субсидирования сельскохозяйственных организаций в Оренбургской области за период 2017 – 2019 гг.

Показатель	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Индекс производства сельхозтоваропроизводителей Оренбургской области	1,074	0,895	1,022
Индекс роста (снижения) объема субсидий, выделенных сельхозтоваропроизводителям Оренбургской области	0,746844	0,822146	1,265169
Иэс	1,44	1,09	0,81

Источник: составлено автором

Таким образом, использование государственной финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителями Оренбургской области самым эффективным в анализируемом периоде было в 2019 году, низкой эффективностью характеризуется деятельность сельхозтоваропроизводителей Оренбургской области в 2018 году.

Однако в решении задачи справедливого распределения бюджетных средств просто констатация степени эффективности их использования тем или иным регионом не поможет. Представляется логичным в данном случае применить рейтинговый подход к оценке эффективности использования бюджетных

средств в рамках государственной поддержки сельхозтоваропроизводителям отдельных регионов. То есть, чем больше коэффициент эффективности использования бюджетных средств сельскохозяйственными организациями региона, тем больше средств в рамках этой поддержки регион должен получить в следующем году. А коэффициент распределения общего объема финансовых ресурсов, направляемых на поддержку сельхозтоваропроизводителей предлагается рассчитать как удельный вес значения показателя эффективности государственных расходов для региона в суммарном значении таких коэффициентов по всем регионам.

Обозначенный подход к распределению субсидий между регионами в рамках реализации подпрограмм, направленных на государственную финансовую поддержку сельхозтоваропроизводителей позволит использовать бюджетные средства максимально эффективно. Это заставит не только предпринимателей – непосредственных сельхозтоваропроизводителей эффективно использовать ресурсный потенциал предприятия, но и стимулировать создание условий для их эффективной деятельности на региональном уровне.

Представляется логичным ввести в систему оценки эффективности и действенности механизма государственной финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей индекс эффективности субсидий (Иэс), который предлагаем рассчитывать как отношение индекса производства сельского хозяйства к индексу роста субсидий, выделяемых региону. Высокое значение индекса указывает на высокую эффективность использования субсидий сельскохозяйственными товаропроизводителями региона.

Определим эффективность субсидирования сельскохозяйственных организаций на примере Оренбургской области за период 2017 – 2019 гг. на основании этого показателя (табл. 5).

Индекс эффективности использования субсидий снизился в 2019 году, то есть прирост объемов производства на единицу прироста выделенных субсидий оказался меньше, чем в 2018 и в 2017 гг. Здесь обнаруживается противоречие в выводах, сделанных при оценке эффективности по методике С.Ю. Петрова и О.А. Фролова, и при оценке эффективности на основании предложенного показателя.

Для оценки эффективности освоения бюджетных средств отдельными сельхозтоваропроизводителями предлагаем рассчитывать коэффициент, характеризующий прирост объема сельскохозяйственной продукции (в стоимостном выражении) на каждый рубль бюджетных средств. Поскольку субсидиям отводится все больше стимулирующая функция, следует в знаменателе брать размер субсидий прошлого года, а объем произведённой продукции – текущего.

Расчёт индекса эффективности освоения бюджетных средств, направленных на оказание финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей, для Оренбургской области (табл. 6) показал снижение эффективности использования бюджетных средств на поддержку сельхозпроизводителей в период 2014 – 2018 гг. В 2019 г. индекс эффективности освоения бюджетных средств снова растёт, несмотря на снижение размера этой поддержки.

Таблица 6

Индекс эффективности освоения бюджетных средств, направленных на оказание финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей Оренбургской области

Период	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.
Объем произведённой продукции, млн. руб.	82 122,60	90 369,90	99 598,30	110 753,60	113 038,30	99 576,40	110 520,30
Прирост объема произведённой продукции, млн. руб.		8 247,30	9 228,40	11 155,30	2 284,70	- 13 461,90	10 943,90
Размер финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей, млн. руб.	5 147,31	3 751,14	4 201,17	3 501,84	2 616,91	3 237,15	2 742,93
Индекс эффективности освоения бюджетных средств, направленных на оказание финансовой поддержки сельхозтоваропроизводителей		1,60	2,46	2,66	0,65	-5,14	3,38

Этот показатель достаточно индикативен и его целесообразно использовать в качестве дополнительного коэффициента при расчёте размера стимулирующей субсидии для претендента на субсидию.

Результаты мониторинга эффективности использования субсидий должны публично представляться исполнительными органами (распределителем бюджетных средств) по окончании каждого финансового года. Это позволит, на наш взгляд, создать основу механизма обратной связи, реализующий контроль и экономическую ответственность получателей субсидий за их эффективное

использование, что отсутствует в действующей системе господдержки.

В целом необходимо отметить, что, несомненно, государственная поддержка оказывает положительное влияние на развитие агропромышленного комплекса региона. На наш взгляд, было бы более целесообразно применение господдержки по более долгосрочным программам, определённым в соответствии с приоритетными направлениями развития. Это позволит сформировать более понятные условия для сельских товаропроизводителей, повысит эффективность использования предоставляемых государством средств.

Библиографический список

1. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>.
2. «О развитии сельского хозяйства». Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ. – Гарант [Электронный ресурс]: справочно-правовая система / НПП Гарант-Сервис. – Электрон. дан. – Москва, [1990–2021].
3. «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 – 2020 годы». Постановление Правительства РФ от 14 июля 2012 г. N 717.
4. Информационный ресурс ОЭСР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://data.oecd.org/agrpolicy/agricultural-support.htm>.
5. «Об утверждении Правил предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат сельскохозяйственных товаропроизводителей на уплату страховых премий по договорам сельскохозяйственного страхования». Постановление Правительства РФ от 22 декабря 2012 г. № 1371.
6. Официальный сайт Министерства хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://mcx.gov.ru/>.
7. Калдияров, Д.А. Зарубежный опыт государственной поддержки сельского хозяйства / Д.А. Калдияров, Д.П. Маевский, Н.Б. Сыздыбаева // Статистика, учёт и аудит. 2019. № 1 (72). С. 142-147.
8. Хоружий Л.И. Вопросы анализа эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей / Л.И. Хоружий, Н.А. Кокорев, В.А. Магчинов // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2014. № 11. С. 14-17.
9. Шеврина, Е.В. Анализ структуры и эффективности господдержки сельского хозяйства Оренбургской области / Е.В. Шеврина, В.Н. Афанасьев // Вестник НГУЭУ. 2019 № 4. С. 122-129.
10. Петрова, С.Ю. Оценка экономической эффективности работы сельскохозяйственных организаций с учётом использования государственной поддержки / С.Ю. Петрова, О.А. Фролова // Вестник алтайского государственного аграрного университета. 2013. № 10 (108). С.123-130.