

УДК 338.43.02

Методология оценки эффективности государственного регулирования сельского хозяйства требует совершенствования

В. ЧЕКАЛИН, кандидат экономических наук, заведующий отделом,

А. СЕРКОВ, доктор экономических наук, академик РАН, главный научный сотрудник,

А. КОПАСОВ, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

(Всероссийский научно-исследовательский институт экономики сельского хозяйства)

сельское хозяйство, аграрная политика, цели, госрегулирование, эффективность госрегулирования, методология оценки эффективности, опыт ЕС, ЕАЭС

agriculture, agrarian policy, aims, state regulation, efficiency of state regulation, methodology of efficiency assessment, experience of EU, EAEU.

Действующая система оценки эффективности государственного регулирования сельского хозяйства основывается на принципах и положениях Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» (2006), в котором определены цели аграрной политики и меры по ее реализации, основные направления государственной поддержки отрасли.

Эти положения конкретизированы в государственных программах, разработка которых предусмотрена законом. Одновременно Правительство Российской Федерации утвердило ряд положений по оценке эффективности предоставления бюджетных субсидий, в том числе методику оценки эффективности реализации Госпрограммы. Оценка проводится исходя из достижения установленных значений каждого из основных показателей (индикаторов), как по годам по отношению к предыдущему году, так и нарастающим итогом к базовому году. При этом в целом по итогам 2013 г. эффективность определялась по доле выполненных целевых показателей в общем их количестве. С 2014 г. введена более сложная система, включающая оценку использования запланированных в Госпрограмме субсидий.

Вместе с тем, оценка уровня реализации Госпрограммы, во-первых, не в полной мере отражает эффективность используемых бюджетных средств, во-вторых, сама программа не охватывает все важнейшие сферы деятельности сельского хозяйства и не учитывает влияние отрасли на макроэкономическую ситуацию.

Установлено, что оценка проводится по следующим составляющим: степени достижения целей, решения задач подпрограмм и федеральных целевых программ; уровню реализации основных мероприятий ведомственных и федеральных целевых программ; соответствию запланированным затратам; эффективности использования средств федерального бюджета. При этом последний показатель рассчитывается для каждой подпрограммы как отношение степени реализации мероприятий к запланированному уровню расходов из средств федерального бюджета.

Установленный порядок оценки эффективности реализации Госпрограммы целесообразен с позиции контроля выполнения ее целевых показателей (индикаторов), использования выделенных из федерального бюджета средств. Вместе с тем, он не дает ответа на ряд вопросов, которые принципиально важны для развития сельского хозяйства и его вклада в улучшение макроэкономической и социальной ситуации в стране. В связи с этим целесообразно усилить целевую направленность оценки с учетом меняющейся социально-экономической ситуации в стране, в том числе членства России в ВТО и Евразийском экономическом союзе (ЕАЭС).

Основные проблемы в сфере регулирования аграрного сектора в рамках формирующегося Евразийского экономического союза связаны с текущим форматом нашей интеграции, а именно с существенными различиями в механизмах и объемах государственной поддержки национального сельского хозяйства, отсутствием единой методологии расчета уровня и эффективности господдержки. Необходимо совершенствование аграрной политики ЕАЭС на основе выработки межгосударственных экономических механизмов регулирования. При этом, помимо единых методологических подходов к государственной поддержке и регулированию рынков на национальном уровне, странам — членам ЕАЭС следует по примеру Европейского союза начать переход к формированию *наднационального финансового фонда*, с помощью которого Евразийская экономическая комиссия могла бы внедрять единые меры поддержки производителей и создавать единый экономический механизм в аграрном секторе Союза, проводить единую прозрачную аграрную политику, не только составлять фактические и прогнозные балансы взаимной торговли, но и создавать условия для устойчивого развития отрасли.

Решению этих задач способствовало бы закрепление в международных договорах, регламентирующих реализацию единой аграрной политики, *количественных ориентиров обеспечения продовольственной безопасности и независимости* как отдельных стран-участников, так и ЕАЭС в целом.

Таким образом, для комплексного решения проблем устойчивого развития сельского хозяйства и продовольственной безопасности стран—участников ЕАЭС необходимы согласованные индикативные показатели развития их агропромышленного комплекса, единое регулирование аграрного рынка, общие механизмы технологической модернизации, унификация требований к качеству и безопасности продукции, создание единой системы товародвижения и информационного обеспечения интеграционного формирования. Это, в свою очередь, потребует единой методологии расчета уровня и эффективности регулирования. Такой подход устранил предпосылки для возникновения принципиальных противоречий во взаимной торговле, будет способствовать устойчивому росту сельскохозяйственного производства на пространстве Евразийского экономического союза.

Рассматривая подходы к оценке эффективности государственной поддержки с позиций условий ВТО, целесообразно обратить внимание на *Единую сельскохозяйственную политику Европейского союза (ЕСП)*, которая трансформируется и адаптируется в зависимости от изменения внутренних и внешних условий.

Новая ЕСП отвечает реалиям открытого мира: 90% осуществляемых в ее рамках прямых выплат в соответствии с требованиями ВТО не считаются искажающими торговлю.

ЕСП действует в трех основных направлениях.

Поддержка доходности — выражается в прямых выплатах фермерам, направленных не только на поддержание среднего уровня доходности производства, защиту от последствий ценовых колебаний, но и на стимулирование внедрения прогрессивных технологий, применения природоохранных мер и т.д. Эти меры полностью финансируются ЕС, на них расходуется около 70% бюджета ЕСП. Прямые выплаты в среднем по ЕС составляют до 30% доходов сельскохозяйственной деятельности, тем не менее, в кризисные периоды они доходят и до 60%, как, например, в Швеции, Ирландии и Дании в 2008/09 г.

В рамках концепции реформирования ЕСП, принятой в июне 2013 г., около 30% прямых выплат будет направляться на стимулирование европейских фермеров к применению устойчивых систем ведения сельхозпроизводства, способствующих сохранению качества почв, диверсификации сельскохозяйственных культур, а также сохранению в неизменном виде окружающей среды (биоразнообразия, участков с постоянным травостоем, «экологических зон» на фермах). Более того, все прямые выплаты фермерам будут осуществляться лишь в случае выполнения ими жестких стандартов,

относящихся к охране окружающей среды, безопасности производимых продуктов питания, зоо- и фитосанитарному благополучию и в целом поддержанию земельных угодий в хорошем репродуктивном состоянии. Этому принципу дан термин «кросс-совместимость», то есть перекрестная или взаимосовместимость применяемых технологий и их соответствие определенным (вышеназванным) стандартам. Игнорирование фермерами данного принципа влечет за собой не только отмену прямых выплат, но и наложение штрафов.

Регулирование рынка — меры, направленные на стабилизацию рынка сельскохозяйственной продукции с целью нивелирования погодных и сезонных факторов. На эти выплаты уходит менее 10% бюджета.

Меры, направленные на развитие сельских территорий, преследуют цель стимулировать фермеров проводить модернизацию производства, способствующую не только повышению их конкурентоспособности, но и обеспечивающую защиту окружающей среды, диверсификацию производства, захватывая и активизируя смежные сферы деловой активности в сельской местности. Эти выплаты, финансируемые из национальных бюджетов и, как правило, увеличивающиеся из года в год, составляют примерно 20% общего бюджета ЕСП.

Все три направления взаимосвязаны и должны применяться согласованно. Например, прямые выплаты гарантируют фермерам стабильный доход, что позволяет им уделять больше внимания проблемам сохранения окружающей среды — вопросу, представляющему интерес для всего общества. С другой стороны, меры, направленные на развитие сельских регионов, способствуют модернизации ферм и стимулируют деловую активность.

Будет продолжен курс смещения приоритетов: от субсидирования продукта к поддержке производителя, но теперь уже с учетом земельного фактора. Такой подход оправдан необходимостью решения секторальных проблем, многие из которых связаны с внешними (по отношению к сельскому хозяйству) факторами. В этой связи приоритетами государственного регулирования в аграрном секторе будут:

экономические (включая проблемы продовольственной безопасности и глобализацию, снижение показателя роста продуктивности, ценовую нестабильность, увеличение издержек производства вследствие высоких цен на сырье и оборудование, а также ухудшающееся положение фермеров в цепи производства продуктов питания);

экологические (относящиеся к эффективности использования ресурсов, качеству воды и почвы, угрозам традиционным ареалам обитания видов и биоразнообразию);

территориальные (в тех местах, где сельские регионы испытывают демографические, экономические и социальные изменения, включая сокращение населения и сворачивание деловой активности).

Исходя из приоритетов, в значительной мере будут формироваться критерии оценки эффективности воздействия государственного регулирования на аграрный сектор экономики.

Поскольку ЕСП призвана обозначить пути поддержки и стимулирования производителей для успешного их противостояния перечисленным проблемам, оставаясь при этом в рамках общей политики Евросоюза, она может быть представлена в виде трех долгосрочных целей:

обеспечение устойчивого производства продуктов питания;

рациональное использование природных ресурсов и мер, способных повлиять на изменение климата;

сбалансированное развитие территорий.

Таким образом, европейское сельское хозяйство должно достичь более высокого уровня производства безопасных и высококачественных продуктов питания, сохраняя при этом природные ресурсы, от которых зависит продуктивность аграрного сектора.

В России, если исходить из макроэкономических целей, наиболее значимая проблема, как отмечалось выше, — импортозамещение. Это связано как с давлением импорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия на внутренний рынок и ограничениями в связи с этим доступа на него отечественных сельхозтоваропроизводителей, так и с перетоком валюты в страны—экспортеры продукции. Кроме того, не восполняемая при сокращении импорта насыщенность рынка влияет на уровень розничных цен со всеми вытекающими из этого экономическими, социальными и политическими последствиями. В то же время в этом показателе, который не включен в действующий вариант Госпрограммы, концентрируются основные проблемы сельского хозяйства и его регулирования: конкурентоспособность, рентабельность, государственная поддержка и др.

В качестве общего показателя социального благополучия и развития сельских территорий можно предложить *показатель продолжительности жизни сельского населения за последние годы* (2012 к

2000 г.). Ожидаемая продолжительность жизни сельского населения возросла на 4,2 года и составила 68,6 лет, но оставалась ниже, чем городского, на 2,2 года. Однако этот обобщающий показатель требует дальнейшей детализации, особенно в региональном разрезе. Как показывает группировка субъектов Российской Федерации по естественному приросту (убыли) сельского населения (2012 г.), в 34 регионах наблюдался прирост населения, в 48 — убыль. Характерно, что среди субъектов Российской Федерации, где отмечался прирост сельского населения, не было ни одного региона из Центрального федерального округа. В числе субъектов Российской Федерации, где был естественный прирост, почти 2/3 составляли республики в составе страны.

На отраслевом уровне (сельское хозяйство) можно выделить пять целевых направлений госрегулирования.

Производственно-экономические цели реализуются через наращивание отечественного производства сельскохозяйственной продукции и продовольствия, улучшение и повышение доходности сельхозтоваропроизводителей.

Систему государственного регулирования целесообразно построить по продуктовому принципу. В связи с этим можно выделить следующие группы продуктов.

Первая группа — зерно, сахар, растительное масло, картофель, в определенной мере продукция яичного производства, имеющие устойчивую базу для самообеспечения в параметрах, установленных Доктриной продовольственной безопасности России.

Вторая группа — мясо птицы и свиней, основные виды овощей открытого грунта, по которым представляется возможным в ближайшей перспективе выйти на достижение необходимого уровня продовольственной независимости.

Третья группа — имеются возможности роста производства и достижения необходимого уровня самообеспечения в более отдаленной перспективе: овощи закрытого грунта, плоды, молоко и молочная продукция, мясо крупного рогатого скота.

Четвертая группа — отдельные виды продовольствия, не производимые в нашей стране (цитрусовые, кофе и др.).

Следует учитывать, что определенная разумная доля импорта всех видов продовольствия не только возможна, но и необходима в целях поддержания ассортимента во внутренней торговле и участия в мировом товарообмене, прежде всего в условиях свободной торговли на территории ЕАЭС.

Импортозамещение будет идти поэтапно с различным лагом по каждому виду импортируемой продукции. По нашим расчетам, к

2020 г. экспортный потенциал России может составить по зерну 28 млн т., сахару и растительному маслу — 2 млн т. В то же время уровень продовольственной независимости по овощам, фруктам, молоку и молокопродуктам к этому расчетному периоду не будет достигнут.

Технико-технологические цели, в конечном счете, реализуются через производительность труда и ресурсоемкость (ресурсосбережение) в сельском хозяйстве. Как показывает анализ, динамика производительности труда в последние годы все более коррелирует с динамикой производства продукции сельского хозяйства, которая, в свою очередь, определяется в значительной мере погодными условиями и в меньшей — технико-технологическими факторами (рис. 1).

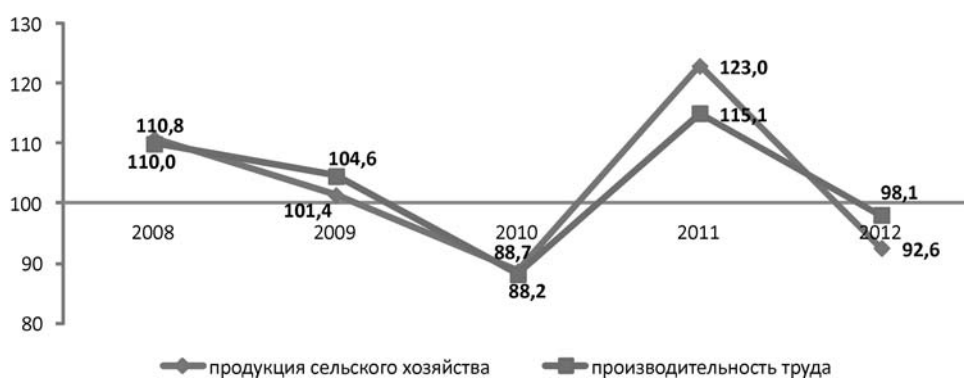


Рис. 1. Динамика производства продукции сельского хозяйства и производительности труда, к предыдущему году, %

Внешнеэкономические цели достигаются путем наращивания экспорта сельскохозяйственной продукции и продовольствия, улучшения соотношения между экспортом и импортом (рис. 2).

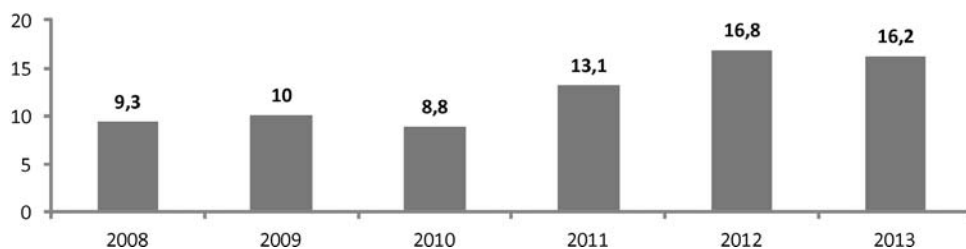


Рис. 2. Динамика экспорта продовольственных товаров и сельскохозяйственного сырья, млрд руб.

Как показывают расчеты, при более полном использовании потенциала отрасли имеется возможность увеличить экспорт до 25—30 млрд руб. и приблизиться к балансу экспорта и импорта продовольственных товаров, а к 2030 г. довести это соотношение до 2:1.

Степень достижение *экологических целей* в условиях отсутствия статистического учета соответствующих показателей может определяться на экспертном уровне.

Реализация *целей господдержки социального развития сельских территорий* оценивается наряду с общегосударственным индикатором (увеличение продолжительности жизни сельского населения) показателями развития инфраструктуры в сельской местности (по отдельным видам) и другими целевыми показателями в динамике и по отношению к индикаторам. В то же время следует разработать нормативные показатели наличия объектов социальной инфраструктуры, которые служили бы объективной базой для оценки уровня обеспечения сельского населения этими видами социальных благ.

Если рассматривать результативность государственного регулирования с позиций бюджетной эффективности, то, как показывают расчеты, за последний пятилетний период прирост продукции (в текущих ценах) на 1 руб. прироста субсидий из федерального бюджета составил 13 руб., а консолидированного — примерно 9 руб.

Одновременно для оценки эффективности государственного регулирования следует учитывать его воздействие на отдельные виды деятельности. Большой блок оценки эффективности государственного регулирования — установление взаимосвязей между инструментами экономического механизма (кредитование, налогообложение, страхование и др.) и их влиянием на экономические показатели отрасли.

Таким образом, оценка эффективности государственного регулирования — сложная многоуровневая и многофункциональная система. Она предполагает оценку регулирующего воздействия, как на национальном, так и на наднациональном уровнях, в формате ЕАЭС. Многофункциональность проявляется через систему взаимосвязей экономического механизма в целом, а также отдельных его инструментов и целей государственного регулирования.

РЕЗЮМЕ. Рассмотрены направления, позволяющие усовершенствовать оценку эффективности госрегулирования в аграрном секторе. Анализируются положения системы регулирования отрасли в Европейском союзе. Предложен алгоритм оценки влияния госрегулирования на результативность реализации основных целей аграрной политики.

ABSTRACT. The lines, which permit improving the efficiency assessment of state regulation in agrarian sector, have been considered, analyzing the points of branch regulation system in the European Union and suggesting the algorithm of assessing the influence of state regulation on efficacy of realizing the main targets of agrarian policy.

Контактный адрес. Чекалин Вячеслав Сергеевич, Серков Александр Федорович, Копасов Александр Анатольевич, 123007, Москва, Хорошевское шоссе, д. 35, корпус 2, тел. 8(499)195-21-39, e-mail: info2@vniiesh.ru
