

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДИКИ АНАЛИЗА ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ РЕГИОНАЛЬНОГО АПК

© 2010 Д.Н. Болдов*

Ключевые слова: агропромышленный комплекс, государственная поддержка, критерии эффективности, прямая и косвенная региональная эффективность.

Обоснованы предложения по совершенствованию действующей системы показателей, применяемых для оценки эффективности государственной поддержки сельского хозяйства. Выполнена оценка региональной эффективности бюджетных расходов, направленных на развитие АПК Самарской области. Предложены меры по повышению эффективности системы государственной поддержки регионального АПК.

В настоящее время развитие агропромышленного комплекса определено одним из основных приоритетов социально-экономической политики в Российской Федерации. В рамках реализации приоритетного национально-го проекта “Развитие АПК” и “Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Российской Федерации на 2008-2012 годы” (далее - Госпрограмма) на развитие отрасли были выделены значительные ассигнования из федерального бюджета. Вместе с тем доведение финансовых ресурсов до субъектов Федерации осуществляется, как правило, на условиях софинансирования. Это вызывает необходимость поиска наиболее действенных мер государственной поддержки, соответствующих местной специфике. Кроме того, у региональных властей осталась возможность финансировать собственные мероприятия по развитию АПК, не вошедшие в нормативные правовые акты федерального уровня.

В этой связи в целях обеспечения эффективного использования аграрного бюджета территорий особую актуальность и практическую значимость приобретает разработка четких критериев оценки эффективности мер государственной поддержки АПК на региональном уровне. Они должны обеспечивать сопоставимость различных мер государственной поддержки с целью выбора наиболее перспективных и действенных в условиях ограниченности бюджетных средств.

Анализ действующей нормативно-правовой базы показал, что в настоящее время на федеральном уровне действует указ Президента Российской Федерации “Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации” от 28 июня 2007 г. № 825, в котором предусмотрено всего 2 критерия для оценки развития АПК в регионах:

♦ удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций в их общем числе;

♦ расходы консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации на сельское хозяйство в расчете на один рубль произведенной сельскохозяйственной продукции.

По нашему мнению, представленные показатели не могут считаться исчерпывающими. Первый из них не учитывает динамику развития малых форм хозяйствования, которые непосредственно в Самарской области производят около 70% валовой продукции сельского хозяйства. Экономический смысл второго вообще очень спорен. Если рассматривать его значение в рамках классического соотношения “затраты - результат”, то в идеале на 1 руб. бюджетных средств должно быть произведено максимальное количество продукции. Однако, в этом случае наиболее эффективно государственная поддержка будет оказываться в тех регионах, которые вообще не выделяют средств на развитие агропроизводства.

В Самарской области с 2008 г. для оценки деятельности министерства сельского хо-

* Болдов Дмитрий Николаевич, соискатель, Самарская государственная сельскохозяйственная академия. E-mail: dboldov@yandex.ru.

зяйства и продовольствия Самарской области используется такой инструмент, как доклад о результатах и основных направлениях деятельности¹ (далее - ДРОНД). В этом документе представлена система показателей, согласно которой определяется уровень достижения основных целей развития регионального АПК с учетом реализации мероприятий, предусмотренных Госпрограммой. Цель №2 ДРОНДа называется "Повышение эффективности финансовых механизмов развития агропромышленного производства" и предусматривает совершенствование государственной поддержки агропромышленного комплекса Самарской области за счет выполнения ряда тактических задач, целевые показатели достижения которых представлены в табл. 1.

2. Использование показателя 2.1.1 для характеристики эффективности государственной поддержки вообще представляется крайне спорным по тем же причинам, что и на федеральном уровне.

3. Критерии 2.1.2, 2.2.1, 2.2.2, 2.2.3 и 2.2.4 по своей сути могут использоваться только для измерения уровня, но никак не эффективности бюджетных ассигнований выделяемых на развитие АПК.

Исходя из вышеизложенного, существует объективная необходимость разработки научно обоснованной системы показателей, характеризующих не только уровень, но и эффективность расходования бюджетных средств на развитие сельского хозяйства на региональном уровне. Показатели для оценки эффективности государственной поддер-

Таблица 1

Основные показатели эффективности финансовых механизмов развития агропромышленного производства Самарской области

Номер показателя	Название	Единица измерения
Общие показатели достижения цели		
2.1	Удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных организаций от общего их числа	%
2.2	Уровень рентабельности (убыточности) от всей финансово-хозяйственной деятельности	%
Тактическая задача 2.1. Формирование новой аграрной политики, направленной на повышение экономической эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей и организаций агропромышленного комплекса области		
2.1.1	Расходы консолидированного бюджета Самарской области на сельское хозяйство в расчете на 1 руб. произведенной сельскохозяйственной продукции	Руб.
2.1.2	Расходы консолидированного бюджета Самарской области на сельское хозяйство в расчете на одного жителя в сельской местности	Руб.
Тактическая задача 2.2. Повышение инвестиционной и инновационной привлекательности отрасли		
2.2.1	Объем субсидируемых инвестиционных кредитов	Млн. руб.
2.2.2	Объем субсидируемых краткосрочных кредитов	Млн. руб.
2.2.3	Расходы консолидированного бюджета Самарской области на поддержку и развитие крестьянских (фермерских) хозяйств	Млн. руб.
2.2.4	Соотношение расходов консолидированного бюджета Самарской области на поддержку и развитие крестьянских (фермерских) хозяйств к количеству крестьянских (фермерских) хозяйств	Руб.

По нашему мнению, действующая система оценки эффективности мер государственной поддержки регионального АПК также имеет ряд серьезных изъянов, основными из которых являются:

1. Показатели 2.1 и 2.2 не отражают конкретный вклад государственной помощи в достижение экономических результатов сельскохозяйственных товаропроизводителей.

жки сельского хозяйства должны выводиться из логически обоснованных взаимосвязей и отражать уровень достижения поставленных целей государственного воздействия на сельское хозяйство. Как и все показатели эффективности, они обязательно должны базироваться на соотношении "эффект - затраты", быть пригодными для корректного сравнения между собой.

Методика оценка эффективности государственной поддержки регионального АПК должна обеспечивать комплексность, точность, объективность и достоверность полученных результатов, а также их пригодность для практического применения. Любую меру государственной поддержки необходимо оценивать, прежде всего, по 2 параметрам: реализуемость и экономическая эффективность. Реализуемость означает, что осуществлению подлежат только те меры государственной поддержки, которые обеспечены с финансовой стороны в должной степени (контроль финансовой, а также коммерческой, технической, организационной, социальной, экологической реализуемости). Эффективность мер государственной поддержки будет достигнута в том случае, если в течение расчетного периода накопленные выгоды превысят совокупные затраты на их осуществление.

Такой подход, по нашему мнению, позволяет рассматривать государственную поддержку АПК как аналог инвестиционных процессов: от первоначальных затрат бюджета ожидается увеличение объемов производства и повышение доходов в отрасли. В этом случае для оценки региональной эффективности мер государственной поддержки сельского хозяйства целесообразно ориентироваться на приращение продукции сельского хозяйства и использовать инструментарий, применяемый для анализа эффективности инвестиционных проектов². В этом случае систему показателей эффективности мер государственной поддержки необходимо разделить на показатели прямой региональной эффективности (*ПРЭ*) и косвенной региональной эффективности (*КРЭ*).

Показатели прямой региональной эффективности вычисляются на основе построения денежных и ресурсных потоков региона и подразделяются на динамические и статические (упрощенные). В условиях динамичной рыночной экономики наиболее современная система показателей включает:

- ◆ суммарный дисконтированный прирост чистого дохода региона за определенный период, вызванный реализацией мер государственной поддержки (аналог *NPV* проекта);

- ◆ отношение суммарного дисконтированного прироста выгод от реализации мер государственной поддержки к суммарному дис-

континированному приросту затрат региона, необходимого для реализации мер государственной поддержки (аналог *BCR* проекта);

- ◆ внутренняя норма доходности затрат региона на реализацию мер государственной поддержки (аналог *IRR* проекта);

- ◆ срок окупаемости затрат на осуществление мер государственной поддержки с учетом дисконтирования (аналог *DPBP* проекта).

К статическим (упрощенным, не учитывающим влияние фактора времени на оценки) относятся:

а) основные:

- ◆ прирост чистого дохода региона за определенный период, вызванный реализацией мер государственной поддержки (аналог *NPV* проекта при *Rate = 0*);

- ◆ отношение прироста чистого дохода региона к величине затрат на осуществление мер государственной поддержки (аналог *PI* проекта при *Rate = 0*);

б) дополнительные:

- ◆ прирост объемов производства сельскохозяйственной продукции в регионе;

- ◆ прирост прибыли сельскохозяйственных товаропроизводителей региона;

- ◆ изменение удельного веса рентабельных сельскохозяйственных товаропроизводителей в общем числе сельскохозяйственных товаропроизводителей региона;

- ◆ изменение балансов ввоза, вывоза, производства и потребления сельскохозяйственной продукции в регионе.

Показатели косвенной региональной эффективности характеризуют такое влияние мер государственной поддержки сельского хозяйства на регион, которое не сводится к чисто экономическим показателям. К их числу можно отнести улучшение экологической обстановки, развитие социальной инфраструктуры села, улучшение качества жизни сельского населения и т.п.

Методика оценки эффективности мер государственной поддержки АПК предполагает сравнение результатов деятельности аграрного сектора региона в случае реализации конкретных мер государственной поддержки и при отказе от этих мер. В связи с этим, необходим анализ процессов развития отрасли за предшествующий период с целью выделения позитивных и негативных тенденций

и их связи с действиями федеральных и региональных органов управления.

Поскольку фактические данные за 2006-2008 гг. характеризуют результат массированного применения средств и инструментов государственной поддержки сельскохозяйственных товаропроизводителей Самарской области, осуществленного в рамках приоритетного национального проекта "Развитие АПК", необходимо сформировать прогноз динамики развития отрасли в случае, если бы такие меры не были приняты. Разница между реально полученными результатами и прогнозными данными показывает характер и степень влияния роста бюджетных расходов на поддержку сельского хозяйства региона.

В качестве базы для прогнозирования результатов развития региона в случае сохранения ранее сложившихся правил и объемов бюджетной поддержки отрасли использованы данные обследования 30 сельскохозяйственных предприятий региона в 1999-2002 гг., расположенных в разных почвенно-климатических зонах области. На основе анализа имеющихся данных был разработан прогноз в целом по региону. Так, за период с 1999 по 2003 г. размер выручки данных предприятий увеличился на 41,1%, а рост себестоимости продукции составил 52,4%. Таким образом, среднегодовые темпы роста выручки и затрат составляли, соответственно, 8,99 и 11,11%. Если бы эти тенденции сохранились в последующем, объем производства сельскохозяйственной продукции, в целом по Самарской области к 2007 г. должен был возрасти до 31,24 млрд. руб., в том числе по растениеводству - до 17,87 млрд. руб., по животноводству - до 13,37 млрд. руб.

Полученные соотношения использованы в дальнейшем для оценки степени и характера влияния государственной поддержки на сельскохозяйственное производство. Реальная динамика процессов в отрасли обеспечила к 2007 г. существенное превышение этих прогнозных показателей: 20,91 млрд. руб. по растениеводству и 16,56 млрд. руб. по животноводству. В целом по отрасли объем производства продукция сельского хозяйства (в фактически действовавших ценах) составил 37,47 млрд. руб., что превышает прогноз на 6,226 млрд. руб. (табл. 2).

В дисконтированной форме результат влияния увеличения расходов на поддержку отрасли в сумме за 2004-2007 гг. составляет 1444,6 млн. руб. Индекс доходности государственной поддержки составляет 4,42.

В значительной степени этот результат объясняется существенным изменением (увеличением) объемов финансирования АПК Самарской области из областного и федерального бюджетов. За период 2000-2003 гг. на финансирование АПК Самарской области были израсходованы средства областного и федерального бюджетов в сумме 5,81 млрд. руб., а за следующие 4 года - 10,22 млрд. руб.

Таким образом, увеличение бюджетной поддержки в расчете на год составило 1,10 млрд. руб. Соответственно, можно считать, что за период 2004-2007 гг. отдача от реализации мер по увеличению поддержки отрасли сельского хозяйства в регионе составила около 6 руб. на 1 руб. затрат (6,23/1,1).

Увеличение объемов государственной поддержки сельского хозяйства позволило в определенной мере смягчить последствий

Таблица 2

Сравнение фактического выхода продукции сельского хозяйства и прогноза Самарской области

Показатели	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	Итого
Выход продукции сельского хозяйства Самарской области в условиях фактически действовавшей государственной поддержки, млн. руб.	25 641,4	26 557,1	30 010,5	37 466	119 675,0
То же при сохранении действовавшего ранее уровня государственной поддержки, млн. руб.	24 126,9	26 296,8	28 661,9	31 239,7	110 325,4
Прирост выхода продукции за счет увеличения государственной поддержки, млн. руб.	1514,5	260,3	1348,6	6226,3	9349,6

сложившихся условий, в результате которых выручка сельскохозяйственных товаропроизводителей росла и продолжает расти более медленными темпами, чем затраты. Если бы сохранялись тенденции предшествующего периода, то падение объемов сельскохозяйственного производства и снижение его рентабельности приводили бы к худшим результатам, чем регион имеет фактически. Именно этот результат и является следствием усиления государственной поддержки. Увеличение расходов бюджета на поддержку отрасли за период 2004-2007 гг. является важнейшей причиной не только увеличения выхода валовой продукции, но и роста чистых выгод отрасли, т.е. выхода продукции за вычетом затрат без учета амортизации.

В то же время сравнение Самарской области с другими регионами ПФО позволяет сделать вывод о недостаточно рациональном использовании бюджетных средств, выделяемых на поддержку АПК. Так, удельный вес Самарской области в валовом производстве зерна в ПФО за предшествующий период сократился с 7,9% в 2000 г. до 6,5% в 2008 г., а урожайность в 2005-2008 гг. всего 70-80% от средней по округу. Если в целом по округу сокращение поголовья составило около 18%, то в Самарской области поголовье КРС к 2007 г. составило всего 45% от уровня 2000 г. При этом если в целом по округу рост продуктивности скота компенсировал сокращение поголовья, то в Самарской области при росте продуктивности на 51,8% продолжается снижение объемов производства молока, которое составило 18%.

В этих условиях существует объективная необходимость пересмотра приоритетов государственной поддержки регионального АПК. Изучение мнения 35 руководителей сельскохозяйственных организаций Самарской области показало, что наиболее действенной формой государственной поддержки они считают дифференцированные выплаты в расчете на 1 голову скота (76,9% респондентов). Однако все опрошенные заявили о необходимости корректировки действующих ставок субсидий на единицу животноводческой продукции.

В 2008 г. за счет средств областного бюджета уже осуществлялись выплаты субсидий за 1 кг реализованной продукции: мо-

локо - 2 руб.; мясо молодняка крупного рогатого скота - 5 руб.; мясо свиней - 4 руб.; мяса птицы в живом весе - 3 руб. Вместе с тем, определение конкретных ставок дотаций необходимо осуществлять на научной основе с заданным целевым ориентиром, которым является доведение уровня рентабельности до запланированного уровня. Его минимальное значение должно составлять 25%³. Такая рентабельность позволит животноводческим хозяйствам не только осуществлять финансирование текущей деятельности, но и обеспечивать устойчивость процесса расширенного воспроизводства.

На основе определенных ставок дотаций на единицу животноводческой продукции, обеспечивающей нормативную рентабельность⁴, нами была определена региональная эффективность совершенствования системы господдержки АПК Самарской области на период до 2012 г. в пессимистическом и оптимистическом вариантах. В расчетах использовались следующие основные параметры:

- ♦ среднегодовой рост цен производителей сельхозпродукции в Самарской области составляет 1,082;

- ♦ среднегодовой рост потребительских цен на продовольственные товары в Самарской области составляет 1,137;

- ♦ ставка дисконта отрасли (при расчете в постоянных ценах) = 10%;

- ♦ прогнозный темп инфляции на период 2009-2012 гг. принят равным 8%.

С учетом указанных допущений пессимистический вариант предполагает сохранение объемов производства на уровне 2008 г. в случае применения дотаций и дальнейшее сокращение поголовья КРС и снижение объемов производства продукции как продолжение тенденций, сложившихся в предшествующий период в случае отказа от предлагаемых мер. В этом случае предложенные меры государственной поддержки практически не окупаются в течение расчетного периода. Индекс доходности государственных вложений составляет 1,0.

В случае оптимистического варианта (рост объемов производства животноводческой продукции на 5% в год) предложенные меры государственной поддержки окупаются за год до окончания расчетного периода. Индекс доходности инвестиций составляет 1,39.

Таким образом, на основе приведенного примера была проиллюстрирована возможность практического применения предлагаемой методики для оценки региональной эффективности мер государственной поддержки АПК Самарской области.

¹ Доклад о результатах и основных направлениях деятельности министерства сельского хозяйства и продовольствия Самарской области в 2008 году : постановление Правительства Самар. обл. от 4 марта 2008 г. № 82.

² Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (Вторая редакция, исправленная и дополненная) : утв. Минэкономки РФ, Минфином РФ и Госстроем РФ 21 июня 1999 г. № ВК 477.

³ *Буздалов И.Н.* Аграрный протекционизм: принципы, приоритеты и механизмы осуществления // Экономика с.-х. и перераб. предприятий. 2008. № 2. С. 12-14.

⁴ *Некрасов Р.* Совершенствование системы государственной поддержки АПК Самарской области // Экономика сельского хозяйства России. 2008. № 9. С. 31 -37.

Поступила в редакцию 01.03.2010 г.