УДК 338.2:661/635

БЮДЖЕТНАЯ ПОДДЕРЖКА СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА: ВЗГЛЯД НАЗАД, ЧТОБЫ ИДТИ ВПЕРЕД

А. КОСТЯЕВ, академик РАН, доктор экономических наук, профессор, директор ФГБНУ Северо-Западный научно-исследовательский институт экономики и организации сельского хозяйства, г. Санкт-Петербург.

С. ЯХНЮК, кандидат экономических наук, заместитель Председателя Правительства Ленинградской области, председатель комитета по агропромышленному и рыбохозяйственному комплексу, г. Санкт-Петербург.

АННОТАЦИЯ. Цель исследования - рассмотреть факторы и проблемы, оказывающие влияние на эффективность бюджетной поддержки сельского хозяйства на примере Ленинградской области. Проведенный анализ тендениий и структурных сдвигов показал всю сложность ситуации, которая складывалась и существует в сельском хозяйстве. Сделан вывод, что многие причины и следствия недостаточной результативности совокупности реализуемых программ в значительной степени имеют типичный характер, отражают общий тренд в развитии сельскохозяйственных организаций страны. Негативное влияние на экономику сельскохозяйственных организаций оказала волатильность иен, как на ресурсы, так и на сельскохозяйственную продукцию. Дифференциация распределения субсидий во многом связана с усилением концентрации товарного производства на крупных предприятиях индустриального типа, поддерживаемых государством. На основе результатов ретроспективного анализа даны предложения по повышению эффективности использования бюджетных субсидий в перспективе: преемственность механизма поддержки при реализации госпрограмм, введение производственных показателей для оценки результатов, стимулирование развития потребительской кооперации, предоставление целевых грантов эффективным малым и средним хозяйствам, совершенствование системы сельскохозяйственного страхования и др. Эффект масштаба и эффект от инноваций при интенсификации производства должны стать основой для повышения экономической эффективности сельского хозяйства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: бюджетная поддержка, субсидии, инфляция, кредиты, процентная ставка, эффективность, структурные сдвиги, эффект масштаба

ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ:

- снижение эффективности бюджетных субсидий вызвано не столько региональными факторами, сколько просчётами в аграрной политике государства, а также резким снижением объемов федеральных субсидий;
- система бюджетной поддержки должна быть стабильной на весь период действия Госпрограммы, а при переходе к другой программе должна характеризоваться определенной преемственностью механизма поддержки;
- в Госпрограммы развития сельского хозяйства наряду с целевыми индикаторами необходимо вводить экономические показатели.

Введение. В последнее десятилетие сельскому хозяйству уделялось достаточно много внимания со стороны федеральных и региональных органов власти, росла в целом бюджетная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, привлекались для развития аграрного сектора экономики значительные объемы средств частных инвесторов. Результаты от такого государственно-частного партнерства в целом по Российской Федерации, безусловно, есть, но они более скромные, чем могли бы быть. При этом субъекты Федерации различаются друг от друга по полученным результатам.

В Ленинградской области темпы роста объемов валовой продукции сельского хозяйства в сопоставимых ценах в 2006-2015 гг. были достаточно высокими и более устойчивыми, чем по России в целом. За этот период объемы производства мяса птицы увеличились в 3 раза, мяса свиней - в 9 раз. По производству яиц Ленинградская область стабильно занимает 1-ое место, а по производству мяса птицы не опускается ниже 3-го места среди других регионов Российской Федерации. Область является также лидером по надоям молока от одной коровы, имеются и другие позитивные результаты.

Тем не менее, анализ тенденций и структурных сдвигов показывает всю сложность ситуации, которая складывалась и существует в сельском хозяйстве региона. Причем, не смотря на специфический характер сельского хозяйства Ленинградской области, многие причины и следствия недостаточной результативности совокупности реализуемых программ в значительной степени имеют типичный характер, что позволяет рассматривать их не в качестве частного случая, а как общий тренд в развитии сельскохозяйственных организаций страны.

Результаты. Развитие сельскохозяйственных организаций (СХО) в последнее десятилетие происходило в сложных социально-экономических условиях, под влиянием совокупности внешних шоков и неопределенности, вызванных финансово-экономическими кризисами 2008-2009 гг. и 2014-2015 годов, последствиями вступления России в ВТО, а также санкциями и антисанкциями [1].

Крайне негативное влияние на экономику сельскохозяйственных организаций оказала волатильность цен, как на ресурсы, так и на сельскохозяйственную продукцию, которая, кроме того, в некоторые годы сопровождалась климатическими аномалиями.

Ослабление курса рубля к иностранной валюте в 2008-2009 гг. и 2013-2016 гг., с одной стороны, положительно влияло на уровень конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции относительно импортного продовольствия, а с другой — ухудшало условия приобретения хозяйствами современной зарубежной техники, оборудования, материалов.

С изменением курса рубля ухудшались и условия кредитования сельских товаропроизводителей. Ставка ЦБ России к началу 2009 года поднялась до 13%, а в конце 2014 г.— начале 2015 г. составила 17%.

Коммерческие банки, в свою очередь стали предоставлять кредиты под 22-24% и более. Такие высокие ставки по кредитам создавали крайне неблагоприятные условия для развития сельского хозяйства. Высокий курс евро и доллара к рублю предопределил недоступность для большинства хозяйствующих субъектов привлечения, как это было до этого, дешёвых кредитов зарубежных банков в иностранной валюте.

Волатильность цен на ресурсы для АПК и на сельскохозяйственную продукцию, особенно в неблагоприятные по погодным условиям годы, в Ленинградской области предопределила скачкообразную динамику рентабельности продаж продукции сельского хозяйства. Годы относительно высокой рентабельности реализации зерна, картофеля, овощей открытого грунта сменялись их убыточностью.

Высокорентабельное мясо свиней (35-20%) в 2010-2011 г. неожиданно стало убыточным (- 40%) в 2012 году. Тенденция снижения с 2010 года рентабельности продаж яиц до 2012 г., а мяса птицы — до 2013 г. опустила высокорентабельную отрасль птицеводства до уровня бесприбыльного производства. Затем произошел вновь некоторый рост рентабельности продаж этих продуктов.

Волатильность цен и, как следствие, неустойчивость уровня доходности продукции сельского хозяйства, создавали трудности в планировании ее производства в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Вместе с тем, анализируемый период совпал с переходом к программному подходу в развитии АПК, когда была реализована совокупность различных проектов и программ.



Рисунок 1. Номинальные значения размера субсидий направленных на развитие сельского хозяйства Ленинградской области в 2006-2016 годах

Благодаря программному подходу к развитию АПК, особенно с начала реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее Госпрограмма) на 2008-2012 годы [2], усилилась государственная поддержка аграрной сферы Ленинградской области, выросли размеры субсидий из федерального и областного бюджетов в номинальном значении. При этом субсидии, поступающие из федерального бюджета, имели общую тенденцию роста до 2011 года и, затем, ещё некоторую в 2013-2014 гг. После чего началось резкое снижение их размера, что, не смотря на устойчивый рост поддержки из областного бюджета, предопределило сокращение общего уровня субсидирования сельскохозяйственных организаций области (рис. 1). При этом размеры реальной бюджетной поддержки, очищенные от существующей в соответствующие годы инфляции, были значительно ниже.

В 2013 году потери от инфляции субсидий, номинально выделенных на развитие сельского хозяйства Ленинградской области из федерального и областного бюджетов, сравнялась с их реальной величиной. В последующие годы эти потери превысили реальное значение субсидий (рис. 2).

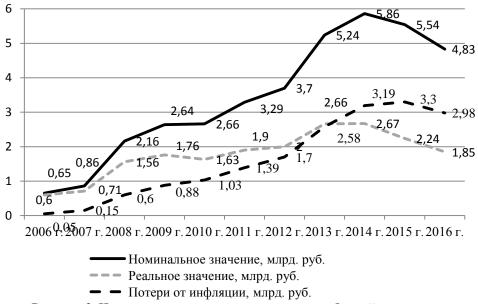


Рисунок 2. Номинальные и реальные значения субсидий сельскому хозяйству Ленинградской области и их потери от инфляции в 2006-2016 годах

Обозначенная динамика бюджетных субсидий сопровождалась усилением дифференциации их распределения между сельскохозяйственными организациями области (табл. 1).

Если на долю пятой группы сельскохозяйственных организаций с максимально высокими субсидиями в 2006 г. приходилось 57,6%, то в 2015 г. – уже 75,7% всей бюджетной поддержки СХО области. Ос-

тальные 80% сельскохозяйственных организаций получали менее 25% объема бюджетных субсидий.

Такая дифференциация распределения субсидий во многом связана с усилением концентрации товарного производства на крупных птицефабриках, свиноводческих и тепличных комплексах, поддерживаемых государством. Доля субсидий, приходящихся на эти предприятия индустриального типа, имеет тенденцию роста: 2006г.- 24,5%, 2010 г.– 30,6%, 2015 г.- 39,3%.

1. Дифференциация распределения бюджетных субсидий по квинтильным группам сельскохозяйственных организаций Ленинградской области

20% группы СХО области	2006 г.		2010 г.		2015 г.		2015 г. к	
	млн руб.	доля, %	млн руб.	доля, %	млн руб.	доля, %	2006 г., п.п.	
1 группа (с минимальны- ми субсидиями)	3,3	0,83	0,20	0,01	2,2	0,04	-0,79	
2 группа	19,3	4,88	20,2	0,88	37,4	0,76	-4,12	
3 группа	50,7	12,82	157,9	6,84	281,7	5,71	-7,11	
4 группа 5 группа	94,4	23,86	401,7	17,41	878,7	17,80	-6,06	
(с максимальны-ми субсидиями)	227,9	57,61	1726,8	74,86	3735,8	75,69	18,08	
Всего	395,6	100,0	2306,8	100,0	4935,8	100,0	0	

Субсидии, выделяемые предприятиям молочной и молочноовощеводческой специализации, распределялись между ними более равномерно. Максимальная неравномерность отмечалась в 2010 году, после чего к 2015 году произошло относительное выравнивание в распределении субсидий, что создало даже несколько лучшую ситуацию, чем в 2006 году.

Приоритетный национальный проект «Развития АПК» и последующие Госпрограммы развития сельского хозяйства в основе своего финансирования имели механизм субсидирования процентной ставки по взятым кредитам. Данный механизм, с одной стороны, на старте проекта позволил многим хозяйствам взять кредиты, построить и модернизировать животноводческие комплексы, но с другой — целый ряд хозяйствующих субъектов не смог из-за отсутствия залоговой базы воспользоваться им.

К тому же субсидированное кредитование постепенно загоняло кредитуемые организации в долговую яму, стимулируя при этом развитие банковской сферы. К 2012 году кредитов и займов под залог имущества было взято СХО Ленинградской области на сумму 25,7 млрд руб., что составляло 67% от стоимости их основных средств.

С учетом того, что коммерческие банки в качестве залога брали не все основные средства сельскохозяйственных организаций, то зало-

говая база достаточно быстро оказалась практически исчерпанной. На обслуживание кредитов и займов в отдельные годы (2010 г.) уходило до 100% субсидий, полученных сельскохозяйственными организациями из бюджетов всех уровней (табл. 2).

2. Возможности и последствия субсидированного кредитования сельскохозяйственных организаций Ленинградской области в 2010-2015 годы

	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г	2015 г.
Основные средства, млн руб.	32073,3	36191,0	38349,1	43383,1	47486,4	47718,5
Кредиты и займы под залог имущества, млн руб.	12980,6	19278,9	25744,1	24284,5	23232,3	20514,3
Отношение кредитов и займов к основным средствам, %	40,5	53,3	67,1	56,0	48,9	43,0
Субсидии СХО из бюджетов всех уровней, млн руб.	2239,5	2870,2	3243,5	4555,0	4926,4	4958,8
Обслуживание кредитов и займов, всего, млн руб.	2238,6	2204, 9	2399,3	2891,1	3191,1	3415,9
Доля затрат на обслуживание кредитов и займов в субсидиях, %	100,0	76,8	74,0	63,5	64,8	68,9

На низкую эффективность бюджетной поддержки сельского хозяйства посредством субсидирования процентной ставки по кредитам и займам, взятым в коммерческих банках Российской Федерации, было указано сотрудниками СЗНИЭСХ в ходе мониторинга реализации ПНП «Развития АПК», который был осуществлен ими в 2006 году в Ленинградской, Калининградской, Вологодской и Новгородской областях. В качестве одного из предложений для федеральных органов законодательной и исполнительной власти по совершенствованию практики и механизмов кредитования в отчете по мониторингу было сформулировано: «Наряду с субсидированием процентной ставки по кредитам, государство должно взять на себя прямое бюджетное финансирование части капитальных вложений... В этой связи следует предусмотреть в федеральном бюджете средства на компенсацию части затрат на приобретение племенного скота и оборудования для животноводческих объектов» [3, с. 15].

К сожалению, данное предложение начало реализовываться в жизнь только в последние годы, причем в инициативном порядке в АПК Ленинградской области. Лишь через некоторое время данный механизм нашел своё место в системе субсидирования из федерального бюджета.

Вследствие долговременного доминирования прежних подходов к модернизации сельского хозяйства, приведших не только к отвлечению значительных средств на обслуживание кредитов и займов, но и к появлению незавершенного строительства кредитуемых производст-

венных объектов, сформировалась тенденция снижения эффективности бюджетных субсидий (рис.3).



Рисунок 3. Динамика показателей эффективности бюджетных субсидий СХО Ленинградской области в 2006-2015 годах

Этому в немалой степени способствовали инфляционные процессы и совокупность других неблагоприятных внешних факторов, рассмотренных выше.

Показатели эффективности, рассчитанные как сумма прибыли и валовой добавленной стоимости (ВДС), приходящихся в расчёте на 1 руб. субсидий, имели устойчивую тенденцию к снижению до 2013 года включительно. Потенциал, заложенный в Госпрограмме на 2008-2012 годы, постепенно затухал, а начало реализации Госпрограммы на 2013-2020 годы сопровождалось введением новых механизмов субсидирования, для адаптации к которым потребовался целый год, прежде чем, наметилась тенденция незначительного повышения показателей эффективности субсидий.

Как следует из сказанного выше, снижение эффективности бюджетных субсидий вызвано не столько региональными факторами, сколько просчётами в аграрной политике государства, а также резким снижением объемов федеральных субсидий. Проведенный анализ также показал, что эффективность субсидирования сельскохозяйственных организаций в значительной степени зависит от типа их специализации.

Расчёты, проведенные по данным годовых отчетов СХО Ленинградской области за 2006, 2010 и 2015 годы, позволили выявить, что относительно высокая эффективность бюджетной поддержки как в 2006 г., так и в 2010 и 2015 годах отмечалась для предприятий молочно-овощеводческой (овощеводческо-молочной) специализации, ведущих диверсифицированный бизнес и птицеводческой специализации, в максимальной степени использующих эффект масштаба производства.

Достаточно высокая отдача от предоставленных субсидий была получена тепличными хозяйствами (овощеводство защищенного грунта) в 2006 и 2010 годах, рыбохозяйственными (лов, разведение, переработка) и свиноводческими хозяйствами — в 2015 году, семеноводческими — в 2010 году, молочными хозяйствами — в 2006 году.

Стабильно низкой во все рассматриваемые годы являлась эффективность субсидий, предоставленных скотоводческим хозяйствам мясной специализации. Относительно высокая эффективность использования субсидий звероводческими хозяйствами в 2006 году сменилась в 2010 г. и 2015 г. их низкой отдачей.

Самый многочисленный тип специализации сельскохозяйственных организаций области - молочные скотоводческие хозяйства - имеют весьма стабильные показатели эффективности использования бюджетных средств: 2,55-2,57 руб. валовой добавленной стоимости на один рубль полученных субсидий. Недостаточно высокие относительно СХО некоторых других типов специализации показатели эффективности в значительной степени объясняются тем, что молочное скотоводство, в силу технологических особенностей его ведения, имеет ограничения по получению эффекта от роста масштаба производства. Хотя, безусловно, в силу общих закономерностей экономического развития, в хозяйствах молочной специализации за анализируемые 10 лет сократилась численность предприятий с поголовьем до 400 голов коров, и выросло число хозяйств с поголовьем свыше 800 голов.

Эффект от масштаба производства и эффект от инвестиций в новации являются теми рычагами организационно-экономического механизма, которые, при прочих равных внешних условиях, позволяют получать более высокую отдачу от вложенных средств, в том числе от бюджетных субсидий. То есть, чем крупнее производство (по поголовью или площадям), конечно до определенного предела, тем выше в нем экономические показатели и наоборот. Эту закономерность подтверждают свиноводческие и птицеводческие предприятия, и на этой же закономерности в прошлом строилась экономика овощеводства открытого грунта и картофелеводства. Однако, в последние годы, в этих отраслях прослеживается диаметрально противоположная ситуация: чем крупнее производство, тем менее рентабельной является реализуемая продукция, а максимальные экономические показатели имеют хозяйства с меньшими площадями посевов овощей и картофеля. Существующие проблемы с реализацией сверхкрупных объемов картофеля и овощей не позволяют получать тот эффект, который заложен в масштабах производства. Вследствие этого, начиная с 2012 года, наметилась тенденция сокращения объемов производства картофеля и овощей в сельскохозяйственных организациях области, чему в немалой степени способствовали также новые механизмы бюджетной поддержки, введённые с 2013 года. Для регионов с доминированием животноводческой специализации сельского хозяйства, к числу которых относится и Ленинградская область, при переходе к несвязной поддержке отраслей растениеводства, условия их субсидирования ухудшились.

Следует заметить, что урожайность картофеля и овощей возрастала строго в соответствии с ростом масштаба производства: хозяйства с бо́льшими площадями посевов имели максимально высокую урожайность, а с меньшими – самую низкую. Сложилось противоречие между производственными и экономическими показателями.

Второй рычаг экономического механизма обеспечения роста производства и более эффективного использования бюджетных средств — интенсификация. Закономерность здесь такова: с ростом производственных затрат на единицу площади должны расти, как урожайность, так и экономические показатели. Урожайность, как и в случае с масштабом производства, росла в соответствии с данной закономерностью, а рентабельность овощей и картофеля имела диаметрально противоположную тенденцию.

Почему это происходит? Потому что структура затрат в данных отраслях растениеводства консервативна и не инновационна. Расчёты показывают, что около половины затрат сельскохозяйственных организаций на производство овощей открытого грунта и почти треть - на производство картофеля относится к категории прочих.

Структурные сдвиги в расходах по статьям затрат в последние пять лет также не способствовали росту экономической эффективности в соответствии с рассматриваемой закономерностью. Прочие затраты в овощеводстве открытого грунта оставались на уровне 49% от всех затрат, выросли расходы на содержание основных средств, а такие статьи как «семена и посадочный материал», «органические удобрения», «минеральные удобрения», которые должны обеспечивать экономический эффект, сократились в относительном выражении.

Отсюда напрашивается вывод, что такие важные рычаги экономического механизма как эффект масштаба и эффект интенсификации не работают, если структура производственных затрат и качество используемых ресурсов не обеспечивают получение инновационной ренты. То есть, качество и цена используемых ресурсов в данном случае не соответствуют друг другу, чего не должно быть в условиях жесткой конкуренции на современных агропродовольственных рынках.

Анализ показывает наличие и ряда других резервов повышения экономической эффективности сельскохозяйственного производства и, как следствие, получения более высокой отдачи от бюджетных субсидий.

Обсуждение. Что же следует предпринять с учётом опыта прошлых лет для того, чтобы повысить эффективность использования бюджетных средств? Прежде всего, необходимо, чтобы система бюджетной поддержки была стабильной на весь период действия принятой Госпрограммы от начала её реализации до конца. При этом при переходе от одной Госпрограммы к другой механизм бюджетной поддерж-

ки должен характеризоваться определенной преемственностью, чтобы не допустить шоковых ситуаций для хозяйствующих субъектов.

В Госпрограммы развития сельского хозяйства наряду с целевыми индикаторами, которые следует достичь на определенном этапе их реализации, необходимо вводить экономические показатели. Производственные индикаторы, такие как продуктивность коров, урожайность картофеля и овощей и т.п., которые ориентируют сельскохозяйственных товаропроизводителей на их обязательное достижение, в том числе порой и в ущерб экономическим показателям. При таком подходе у хозяйствующих субъектов не возникнет насущная потребность при управлении затратами производства обеспечивать позитивную динамику роста производственных расходов в целях получения инновационной ренты и сокращения до минимума «прочих расходов».

Ситуация с картофелем и овощами, также как и с рядом других продуктов, показала, что стратегия развития сельскохозяйственных организаций должны строиться исходя из ожидаемой в перспективе ситуации на продовольственном рынке. Дисбаланс предложения и спроса ведёт к снижению эффективности производства, в том числе получаемой от его масштаба и вложений в инновации.

Эффект масштаба и эффект от инноваций при интенсификации производства необходимо сделать основой для повышения экономической эффективности большинства отраслей сельского хозяйства, и, как следствие — от использования бюджетных средств. Наряду с этим, проблемы с реализацией продукции можно решить через стимулирование развития потребительской кооперации посредством введения нового механизма бюджетной поддержки, предполагающего предоставление субсидий только хозяйствам, реально вошедшим в создаваемые сбытовые кооперативы.

Бюджетная поддержка животноводческих отраслей с длительным циклом отдачи от вложенных средств, таких как мясное скотоводство, должна быть по объему достаточной для становления этой для большинства регионов страны новой отрасли. Объемы субсидий (15-18 млн руб. на хозяйство), которые имеют в настоящее время скотоводческие хозяйства мясного типа, недостаточны для получения адекватной отлачи от их вложения.

Необходимо также расширить бюджетную поддержку в форме предоставления целевых грантов малым и средним хозяйствам, которые в последние годы демонстрируют эффективное использование ресурсов и рентабельное ведение хозяйства. Такой подход позволит реально использовать механизм государственно-частного партнерства, когда бюджетные средства направляются для обеспечения старта нового производства, которое в дальнейшем инвестируется самими хозяйствующими субъектами.

В условиях усложняющихся международных отношений, возможных новых санкций в отношении Российской Федерации, всё ме-

нее прогнозируемых природных аномалий следовало бы подумать о совершенствовании системы сельскохозяйственного страхования от воздействия внешних шоков, снижающих эффективность вложенных в поддержку развития отрасли бюджетных средств.

Заключение. Безусловно, имеются и другие пути повышения эффективности бюджетной поддержки сельского хозяйства, которые необходимо и далее искать в направлениях, формах, механизмах её предоставления, а также в рациональном использовании предоставляемых средств сельскохозяйственными товаропроизводителями.

Список источников:

- 1. Новый этап глобализации в АПК в связи с присоединением России к ВТО / А.И. Костяев, С.В. Яхнюк // АПК: экономика, управление. 2013. № 11. С. 10-18.
- 2. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 годы: сайт портала Консультант Плюс [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_70205/ (дата обращения 20.05. 2017 г.).
- 3. Отчет о результатах мониторинга Приоритетного национального проекта «Развития АПК» в Новгородской области / А.И. Костяев, Г.Н. Никонова ГНУ СЗНИЭСХ. СПб., 2006.-32c.

ABSTRACT. Research objective is to consider the factors and problems exerting impact on efficiency of the budgetary support of agriculture on the example of the Leningrad region. The carried-out analysis of tendencies and structural shifts has shown all complexity of a situation which developed and exists in agriculture. The conclusion is drawn that many causes and effects of insufficient effectiveness of set of the realized programs substantially have typical character, reflect the general trend in development of the agricultural organizations of the country. The negative impact on economy of the agricultural organizations was exerted by volatility of the prices, both on resources, and on agricultural production. Differentiation of distribution of subsidies is in many respects connected with strengthening of concentration of production at the large enterprises of industrial type supported by the state. On the basis of results of the retrospective analysis offers on increase in efficiency of use of the budgetary subsidies in the long term are given: continuity of the mechanism of support at implementation of state programs, introduction of operational performance for an assessment of results, stimulation of development of consumer cooperation, granting target grants to effective small and average farms, improvement of system of agricultural insurance, etc. The scale effect and effect of innovations at an intensification of production have to become a basis for increase in economic efficiency of agriculture.

KEYWORDS: budgetary support, subsidies, inflation, credits, interest rate, efficiency, structural shifts, scale effect

Контактный адрес. Костяев Александр Иванович, Яхнюк Сергей Васильевич,

Санкт - Петербург, город Пушкин, шоссе Подбельского, 7.

Тел.: +7 (812) 470-43-74 e-mail: szniesh@gmail.com