Экспертное заключение на проект Национального доклада о ходе и результатах реализации в 2020 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Проект Национального доклада (далее – Проект) подготовлен в соответствии с положениями ст. 10 Федерального закон от 29.12.2006 N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства" и содержит итоги реализации государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия (далее – Госпрограмма) за 2020 год в целом и в отношении её отдельных элементов - федеральных проектов, ведомственных проектов и программ, а также отдельных мероприятий. Дается прогноз развития сельского хозяйства на 2021 г. и предложения по совершенствованию программы и её финансового обеспечения.

1. Как и в предыдущие годы, главными аналитическими инструментами, применяемыми в докладе, являются: сравнение целевых показателей программы с их фактическим значением в анализируем году и со значением за предыдущих год с установлением причин расхождений; анализ кассового исполнения бюджетных выплат и выявление причин образования остатков финансовых средств; сравнение регионов по степени достижения отдельных целевых индикаторов, объемам производства и др. Использование этих методических приемов – необходимое, но недостаточное условие для всестороннего анализа реализации Госпрограммы, установления причин невыполнения ее отдельных целей и задач, определения проблем социально-экономического развития АПК, обоснования направлений корректировки госпрограммы и совершенствования агропродовольственной политики.

Не делается попыток выделить влияние мероприятий госпрограммы в чистом виде, сравнив факт с модельным прогнозом для ситуации отсутствия госпрограммы.

Аналитический арсенал подготовки Проекта необходимо дополнить методами факторного анализа, экономико-математического моделирования, анализа рисков, анализа конкурентных преимуществ регионов и подотраслей и др.

2. Рекомендуется усилить аналитическую сторону национального доклада, вскрывая причины и следствия происходящих процессов, а не только констатируя факты. Например:

- на с. 15 указано, что экспорт рыбы, рыбопродуктов и морепродуктов в количественном объеме вырос за год на 5,5%, однако по стоимости снизился на 1,8%. С чем это связано? Почему мы стали поставлять более дешевую рыбу? Изменился ассортимент? Изменились рынки поставок? Связано ли это с изменением курса валюты? Собственно, при падении курса рубля при экспортной торговле за валюту выручка должна расти. Нужно ли вмешательство государства?

- нет объяснения причин и аналитических комментариев роста (+20%) импорта семян подсолнечника, тем более, что Россия сама является экспортером по этому виду продукции (с.15); снижения импорта виноградного вина на 21% (с.15);

- недостижение позиций самообеспечения по овощам, картофелю, плодам и ягодам объяснены в национальном докладе преобладанием их производства в низкотоварном секторе (с.16), что требует доказательств. Но если по мнению авторов доклада это так, то необходимо качественно менять политику поддержки, стимулируя коммерческое производство этих видов продукции, однако ничего подобного в национальном докладе не предлагается и сама проблема не ставится;

- показателен был бы анализ того, как достижение целевого показателя по индексу объема инвестиций в основной капитал сельского хозяйства транслируется в достижение целевого показателя по росту валовой продукции сельского хозяйства в СХО, КФХ и ИП, в т.ч. в разрезе животноводства и растениеводства, и как этому способствовала господдержка;

- на с. 32 снижение производства льноволокна объясняется в ряду прочих причин сложными природно-климатическими условиями, незаинтересованностью предпринимателей в производстве льнопродукции. Однако, из таблицы 3.3.1. видно, что площади под льном-долгунцом растут второй год подряд, в т.ч. в 2020 г. – почти на 6% в сравнении с предыдущим годом. Незаинтересованные производители склонны сокращать посевы. При этом рентабельность продукции льноводства, как следует из таблицы 2.6., отрицательна за приведенный в таблице период. Однако, по льносоломке рентабельность в 2019 г. составляла +89%, а в 2020 г. - минус 68,5%. Рекомендуется объяснить столь значительные колебания, а также наблюдаемый рост площадей подо льном при устойчиво отрицательной рентабельности льнотресты.

3. Эффективность реализации мероприятий Государственной программы оценивается количеством выполненных показателей и степенью достижения целевых индикаторов, что явно недостаточно без анализа окупаемости выделенных бюджетных средств и оценки связи между затратами и достигнутым эффектом.

Некоторые проблемы, препятствующие выполнению программы и (или) достижению целевых показателей, упоминаются в разных местах национального доклада, но они нигде не сведены воедино и не увязаны с предложениями, направленными на их решение, в том числе с теми, которые сформулированы в конце доклада.

4. В Проекте доклада отсутствуют некоторые основные показатели развития сельского хозяйства, которые должны в нем содержаться в соответствии с требованиями подпункта 2 пункта 3 статьи 10 Федерального закона от 29.12.2006 N 264-ФЗ "О развитии сельского хозяйства", а именно: «показатели паритета цен», «индекс роста объема услуг в социальной сфере для граждан, проживающих в сельских поселениях», «показатели потребления основных продуктов питания на одного человека в год».

Анализ указанных показателей имеет большое значение для оценки реализации Госпрограммы, текущего положения отрасли, состояния продовольственной безопасности.

5. Национальный доклад – основной документ, посвященный анализу реализации Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции за истекший год . По итогам анализа предлагаются корректировки направлений, мер развития Госпрограммы. Исходя из этого, предлагается рассмотреть возможность корректировки цели №1. В настоящее время она сформулирована в действующей редакции Госпрограммы как – «обеспечение продовольственной независимости РФ в соответствии с Доктриной продовольственной безопасности РФ, с учетом экономической и территориальной доступности продукции АПК». Индикатором выполнения в Паспорте Госпрограммы указан индекс производства продукции сельского хозяйства в хозяйствах всех категорий (в сопоставимых ценах), в 2025 г. он должен составить 114,6 процента к уровню 2017 г.

Достижение продовольственной независимости не означает достижения продовольственной безопасности. Под последней понимается, согласно указанной Доктрине, не только обеспечение продовольственной независимости, но и «гарантируется физическая и экономическая доступность для каждого гражданина страны пищевой продукции, соответствующей обязательным требованиям, в объемах не меньше рациональных норм потребления пищевой продукции, необходимой для активного и здорового образа жизни». Именно вторая часть определения – самая важная, именно она является целью государственной политики. Продовольственная независимость – только одно из средств ее достижения, но далеко не исчерпывающее. Особенно показательно расхождение между продовольственной независимостью и продовольственной безопасностью можно проиллюстрировать на примере подсолнечного масла. Уровень самообеспечения в 2020 г. составил 196%, превысив показатель Доктрины продовольственной безопасности на 6%, но уже в декабре 2020 г.

Правительству пришлось пойти на регулирование цены для обеспечения экономической доступности продукта. Минсельхоз России ответственен только за один аспект – продовольственную независимость, и то, в узком понимании темпов роста продукции отечественного АПК. В то же время в стране отсутствует ведомство, отвечающее за продовольственную безопасность.

6. На стр. 18-19 приводится группировка сельскохозяйственных организаций по уровню рентабельности за 2019-2020 гг., но она не дает представления о том, как распределяется прибыль среди выделенных групп, что не позволяет охарактеризовать процесс экономического расслоения предприятий и скорректировать финансово-экономическую политику в этом секторе. Кроме того, было бы целесообразным привести аналогичные данные по крестьянским (фермерским) хозяйствам и индивидуальным предпринимателям.

7. В Национальном докладе приводится подробная информация о реализации Федерального проекта "Экспорт продукции АПК" (стр.106-133), однако остается неясным, во-первых, какое количество сельскохозяйственных товаропроизводителей имеет доступ к экспорту и, во-вторых, как рост реализации продукции на экспорт сказывается на состоянии внутреннего агропродовольственного рынка, и, частности, на уровень цен реализации сельскохозяйственной продукции и сырья. Ответ на эти вопросы является важным для всесторонней оценки эффективности Федерального проекта "Экспорт продукции АПК".

8. В докладе не содержится аргументации по исключению в 2020 г. из национального проекта "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы" федерального проекта «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации». С 2021 года реализация мероприятий по поддержке К(Ф)Х и СПоК продолжится, по уверению авторов национального доклада, в рамках федерального проекта "Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства", включенного в упомянутый национальный проект. Однако ряд целевых индикаторов и мероприятий по развитию малого предпринимательства и сельской кооперации

из предыдущего проекта в новый не включен. Например, исключен важнейший целевой показатель «Количество вовлеченных в субъекты МСП, осуществляющие деятельность в сфере сельского хозяйства, в том числе за счет средств государственной поддержки».

Согласно федерального проекта «Создание системы поддержки фермеров и развитие сельской кооперации», количество принятых членов сельскохозяйственных потребительских кооперативов (кроме кредитных) из числа субъектов МСП, включая личные подсобные хозяйства и крестьянские (фермерские) хозяйства, в году предоставления государственной поддержки, должно было составить в 2024 г. (нарастающим итогом) 92 260 ед., в проекте "Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства" этот показатель уменьшен до 21 368 ед.

Не включено в новый проект мероприятие по установлению дополнительных налоговых льгот для сельскохозяйственных потребительских кооперативов путем внесения изменений в Налоговый Кодекс Российской Федерации и т.д.

9. Требует существенной переработки раздел 6. Выводы и предложения. В настоящее врем в нем приводятся лишь отдельные сведения о финансировании ряда мероприятий госпрограммы и предлагается увеличить объём выделяемых средств. Предложений по совершенствованию аграрно-продовольственной политики раздел практически не содержит.

На стр. 208 в области молочного животноводства ставится задача «стимулирования привлечения инвестиций в создание как крупных высокотехнологичных предприятий, так и средних мелкотоварных предприятий (ферм)». Термины, используемые при её постановке не совсем корректны. Во-первых, как показывает отечественный и зарубежный опыт, высокотехнологичными могут быть как крупные, так и средние и малые фермы. Во-вторых, непонятно, что означает термин «средние мелкотоварные предприятия (фермы)»: о чем собственно идет речь – о средних или мелких фермах? Кроме того, авторы доклады полностью исключают важный резерв

развития производства молока путем укрупнения и модернизации молочных ферм владельцев личных подсобных хозяйств, в то время как во многих регионах это направление развивается, например, в Республике Татарстан владельцам ЛПХ выделяются субсидия на возмещение расходов по приобретению товарного и племенного поголовья нетелей и (или) первотелок, субсидия на проведение ветеринарно-профилактических мероприятий по обслуживанию коров, субсидия на возмещение расходов по строительству мини-ферм.

Член Экспертной комиссии по оценке результатов реализации подпрограмм Государственной программы,
академик РАН



А.В. Петриков