Сарайкин В.А к.э.н.,
ВИАПИ им. А.А. Никонова

О совершенствовании государственной поддержки сельского хозяйства.

Рассматриваются вопросы по совершенствованию государственной поддержки с учетом сложившейся аграрной структуры в субъектах РФ и роли малого бизнеса. Проведен анализ распределения господдержки, основанный на роли категорий хозяйств в производстве. Предложен вариант перехода от поддержки категорий хозяйств к поддержке экономических классов.

The study is focused on the improvement of agricultural state support taking into account the agrarian structure and the role of small business in the regions of the Russian Federation. The analysis of the distribution of state support based on the input of different categories of farms in the production output is performed. It is suggested to switch from the support of categories of farms to the support of economic classes.

Ключевые слова: государственная поддержка, стандартизированная выручка, экономические классы хозяйств, малый бизнес, дифференциация агарной политики.

Keywords: state support, standardized revenue, economic classes, small business, the differentiation of agrarian policy.

Определение экономических параметров совокупности хозяйств относящихся к сельхозтоваропроизводителям и распределение их на группы и экономические классы, в соответствии с размером стандартизированной выручки[1], позволили расположить их в единой системе координат (рис.1)

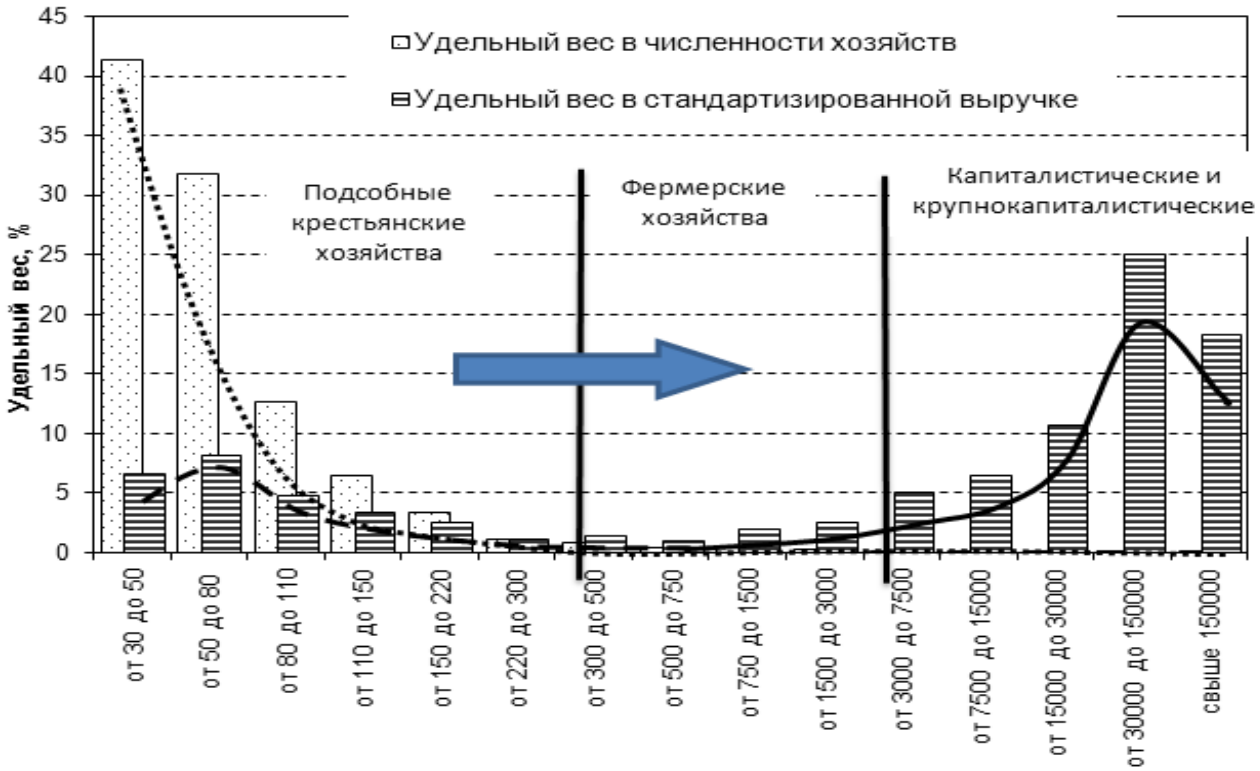


Рис. 1 Группы сельхозтоваропроизводителей по стандартизированной выручке, тыс. руб.

Представленное на рисунке распределение хозяйств и стандартизированной выручки в группах дает возможность увидеть некоторые отличительные особенности сложившейся системы производства в сельском хозяйстве.

Прежде всего, отметим сокращение удельного веса численности хозяйств при увеличении размера стандартизированной выручки группы. Такая форма распределения хозяйств соответствует «распределению Парето» (на рисунке обозначена точками), в котором доля группы с меньшим размером полученной экономической выгоды всегда выше, чем с большим. Как видно, распределение хозяйств соответствует этому правилу, что делает выводы статистически достоверным.

Гистограмма, отображающая распределение стандартизированной выручки по группам, имеет две явно выраженные особенности, первая, состит в том, что доля средних групп значительно ниже крайних, вторая, существованием двух явно выраженных вершин. В статистике такая «двухвершинность», обычно говорит о наличии в совокупности непересекающихся множеств (на рисунке их распределения показаны пунктирной и сплошной линиями). Следовательно, если принять во внимание, что методика расчета стандартизированной выручки была единой для всех хозяйств сельскохозяйственной переписи, то причина данного явления должна исходить из самого характера их экономической деятельности.

Если исключить предположение о наличии в системе параллельных экономик, то необходимо признать существование в ней двух непересекающихся или слабо взаимодействующих между собой полюсов развития, понимая под этим, прежде всего, экономические интересы хозяйствующих субъектов. Согласно проведенной ранее классификации[2], на «вершине» с одной стороны находятся группы входящие в класс подсобных крестьянских хозяйств, на «вершине» другой в класс капиталистических и крупнокапиталистических, а между ними небольшой по удельному весу в стандартизированной выручке класс фермерских хозяйств.

Полюс экономичекой активности первых выражается их стремлением обеспечить собственные запросы в продуктах сельского хозяйства путем организации производства с привлечением трудовых ресурсов своей семьи. Получаемые при этом излишки производства чаще всего реализуются на бизлежащей территории. Полюс экономической активности вторых строится на возможности организовать товарное (или крупнотоварное) производство, прежде всего, за счет нанимаемых трудовых ресурсов. При этом, несмотря на то, что эти хозяйства вполне могут располагаться на одной территории и заниматься производством сельскохозяйственной продукции сфера их экономической деятельности разделена. В том же случае когда они конкурируют

между собой, то конкуренция носит не явный и открытый характер, а, напротив, латентный и скрытый, в силу чего не контролируема и часто ущербна для обеих сторон.

Как видим, это два антагонистических класса хозяйств. Первый при ограниченности земельных ресурсов и недостатке капитала пытается выстроить производство основанное на использовании своих трудовых ресурсов. Второй, имея значительные земельные ресурсы, а главное капитала, выстраивает производство, опираясь на наемный труд жителей близлежащей территории.

Наличие двух полюсов развития серьезный недостаток функционирования единой экономической системы, к тому же создающий немалые трудности в управлении ею. Отсюда, существует необходимость в ликвидации этой полярности путем встраивания в единую систему всех хозяйствующих субъектов и заменой процессов ведущих к дифференциации на процессы, приводящие к нивелировке. Согласно данным графика, в России явный недостаток товарных хозяйств опирающихся в организации производства на собственные трудовые ресурсы, так называемого класса фермерских хозяйств. Именно его развитие могло бы изменить сложившуюся ситуацию.

Возможность изменения существует только в случае, если удельный вес объема стандартизированной выручки в средних группах будет расти значительно быстрее, чем в крайних. В оптимальном варианте - если рост экономического класса фермерских хозяйств будет обеспечиваться за счет сокращения удельного веса в стандартизированной выручке класса подсобных крестьянских хозяйствах (на рисунке показано стрелкой направленного вектора). Отсюда, в основе мероприятий по поддержке малого сельскохозяйственного бизнеса должно лежать стимулирование роста объемов производства, как в самих группах фермерского класса, так и в близлежащих к нему смежных группах крестьянских подсобных хозяйств, а сама господдержка должна стать своеобразным вектором, определяющим это направление развития.

В этой связи важно чтобы государственное стимулирование производства путем предоставления дотаций и субсидий хозяйствам отвечало следующим принципам.

1. Принятые экономические стимулы воздействия на субъект хозяйствования, должны способствовать мотивации к их дальнейшему развитию, а не являются инструментом по распределению бюджетных средств между ними. В силу чего они должна быть дифференцированы и сориентированы, прежде всего, на влияние приграничных групп того или иного класса хозяйств.

2. Любая государственная поддержка должна иметь ограничения сверху (максимальный объем средств на одно хозяйство) и снизу (например, минимальный объем производства продукции хозяйством), позволяя тем самым обеспечить выборочность, адресность и направленность, исключая необоснованные траты бюджетных средств.

При таком подходе экономическая классификация хозяйств становится важным инструментом обоснования, а в последствии и учета использования средств направляемых на государственную поддержку и обоснование эффективности их влияния на развитие сельского хозяйства.

Чтобы увидеть насколько существующая система государственной поддержки сельхозтоваропроизводителей отвечает данным требованиям, сравним группы СХО, различающиеся по объему реализуемой продукции (табл. 1).

В первых двух колонках таблицы даны характеристики сельскохозяйственных организаций, по которым их можно условно разделить на категории малого, среднего и крупного бизнеса. Как видно, верхние четыре группы СХО (затемнены) вполне подходят по критериям к категории малого бизнеса, соответственно, остальные группы с объемом продаж более 20 млн. руб. и среднегодовой численностью более 50 чел можно отнести к категории среднего и крупного бизнеса.

1. Экономические показатели групп СХО по объему продаж (2009г).

Группы по размеру выручки, млн. руб	Среднее количество работников, чел	Распределение по группам, %:				Приходится господдержки, тыс. руб			Рентабельность, %		
		количества СХО	выручки от продаж	сельхозугодий	господдержки	на 1 СХО	на 100 га сельхозугодий	на 1 руб выручки	факт	без господдержки	прирост
до 1	6	10,9	0,1	2,2	0,3	256	31	0,67	-27,1	-70,2	43,1
1-5	18	22,5	1,1	8,0	1,6	564	39	0,23	-9,2	-27,9	18,7
5-10	48	14,2	1,9	7,5	2,2	1244	58	0,19	-4,3	-20,8	16,5
10-20	55	15,4	4,1	12,8	4,3	2238	66	0,17	-0,9	-16,2	15,3
20-30	81	8,7	4,0	9,1	3,9	3565	84	0,16	2,8	-12,1	14,9
30-100	138	18,3	18,4	28,3	19,4	8561	137	0,17	5,4	-11,1	16,5
100-500	311	8,5	31,5	23,1	28,5	27005	246	0,14	13,2	-2,0	15,4
более 500	1114	1,5	39,0	8,8	39,9	209279	905	0,18	23,0	4,3	18,7
Итого	**96**	**100**	**100**	**100**	**100**	**8066**	**200**	**0,17**	**13,3**	**-3,5**	**18,8**

Данные таблицы позволяют увидеть, что:

- при увеличении объема продаж растет сумма бюджетных средств, получаемых хозяйствами в качестве поддержки. Это приводит к то-

му, что средний размер поддержки, приходящийся на одну СХО в РФ, у пяти верхних групп ниже среднероссийского показателя, и, наоборот, 10% СХО, входящих в две нижние группы, получают 68,3% бюджетных средств;

- существует дискриминация в системе распределении господдержки по выделенным классам хозяйств, выражающаяся в том, что размер государственных средств, приходящийся на 100 га сельскохозяйственных угодий, во всех верхних группах в разы меньше самой нижней группы;
- система господдержки не стимулирует СХО к росту эффективности производства, так как во всех группах (за исключением верхней) прирост рентабельности численно почти соответствует сумме поддержки, приходящейся на 1 рубль продукции, т.е. прирост рентабельности обеспечивается за счет полученных денежных средств господдержки.

Следовательно, сложившаяся система, вместо того чтобы способствовать адаптации хозяйств к жестким условиям рыночной конкуренции, приводит скорее к искажению рыночных сигналов, замедляя тем самым перестройку организации их производства, а вовсе не является механизмом повышающим их эффективность. Итогом такого распределения средств господдержки было снижению неэффективного функционирования СХО, с убыточных 3,5% до рентабельных 13,3%, за счет перекрытия убыточности в семи из восьми представленных в таблице групп.

Иначе говоря, сложившаяся система господдержки очень слабо мотивирует хозяйства в эффективности их производства. Для сравнения приведем результаты господдержки фермерских хозяйств в США, где, в отличие от России, аграрная политика имеет более четкие приоритеты, что можно видеть по данным таблицы 2.

2. Характеристика групп ферм США по объему продаж и полученной господдержке (2007г).

Группы ферм по объему продаж, тыс. долл.	**Продажа сельскохозяйственной продукции, без господдержки**				**Государственная поддержка**				**Доля ферм получивших господдержку, %**
	число ферм	в % к итогу	объем, млн. долл.	в % к итогу	число ферм	в % к итогу	объем, млн. долл.	в % к итогу	
до 25	1546009	70,1	6392	2,2	403516	48,1	1211	15,2	26,1
25- 499	537924	24,4	70166	23,6	353806	42,2	3616	45,3	65,8

500- 999	63567	2,9	43156	14,5	46387	5,5	1422	17,8	73,0
1000- 2499	41863	1,9	61508	20,7	26894	3,2	1243	15,6	64,2
2500- 4999	9845	0,4	32839	11,0	5606	0,7	352	4,4	56,9
5000 и выше	5584	0,3	83159	28,0	2182	0,3	141	1,8	39,1
Итого	**2204792**	**100**	**297220**	**100**	**838391**	**100**	**7984**	**100**	**38,0**

Удельный вес численности крупных хозяйств с объемом продаж свыше 1 млн. долларов (примерно 30 млн. рублей, при обменном курсе 1$ = 30 руб.) в 2007 году составлял 2,6% (сумма трех нижних групп). В объеме же выручки сельскохозяйственной продукции на их долю приходится 59,7%. Однако, государственная поддержка этих хозяйств обошлась бюджету США в сумму 1736 млн. долл., что составляет 21,7% всех выделенных средств. Основная же доля средств государственной поддержки пришлась на группу с объемом продаж от 25 до 500 тыс. долл. (от 750 тыс. до 15 млн. руб) – 45,3%. Обращаем внимание на то, что максимальная доля ферм получивших господдержку находится в группе с объемом продаж 500-999 тыс. долл. -73,0%, при плавном снижении этого показателя при переходе к крайним группам распределения. Из чего следует, государственная аграрная политика США направлена, прежде всего, на поддержку и развитие малых ферм, и что, в свою очередь, ведет к повышению рыночной конкуренции.

Другой стороной господдержки в США является ее распределение по группам концентрации объема продаж фермами, ранжированными в порядке убывания (табл. 3).

Крупнейшие производители сельскохозяйственной продукции в США, занимающие 50% от общего объема продаж, получают менее 1,0 млрд. долл., или 12,3% всех государственных средств направляемых на поддержку отрасли. В тоже время, на 94,3% мелких ферм, занимающих на рынке 25% от общего объема продаж, приходится 61,2% государственных средств поддержки.

3. Распределение числа ферм, объема продаж и средств господдержки по группам концентрации объема продаж фермами, ранжированными в порядке убывания размера.

	Всего	**Группы концентрации объема продаж**			
		10%	**25%**	**50%**	**75%**
Количество ферм	2204792	449	4009	32886	125478
тоже в % ко всем фермам	100	0,02	0,2	1,5	5,7
Объем продаж, млн. долл.	297220	29754	74306	148612	165724
Государственная поддержка, млн. долл.	7984	4	81	980	3095
тоже в % ко всем фермам	100	0,05	1,0	12,3	38,8
Число ферм получающих господ-	838391	101	1409	18374	83594

держку					
тоже в % ко всем фермам	100	0,01	0,2	2,2	10,0

В отличие от США в России отсутствие ограничений на максимальный объем бюджетных средств, приходящихся на одно сельскохозяйственное предприятие ведет к тому, что основная их часть достается крупным и успешным сельскохозяйственным организациям. Если бы такие ограничения были законодательно установлены, то распределение бюджетных средств исключило бы вышеназванные перекосы. Например, если принять среднероссийский уровень господдержки за критическую норму, то при значении в 200 тыс. рублей на 100 га сельскохозяйственных угодий, сумма израсходованных бюджетных средств сократилась бы, за счет групп в которых этот уровень превышен, почти на 42 млрд. руб, что составляет 27,1% от всей суммы выделенных средств господдержки.

С другой стороны, должны существовать и нижние ограничения в размерах господдержки. Так, если сумма всех выделенных бюджетных средств по отношению к выручке от реализации продукции будет приближаться к 100 % или превышать этот показатель, то в таком случае теряется стимулирующий смысл государственных мероприятия для данной категории хозяйств, что очевидно по представленным показателям (таб. 1) для верхней группы хозяйств. Рыночные сигналы и стимулы искажаются, а это снижает конкуренцию и наносит ущерб экономике.

Существенным отличием системы государственной поддержки в России от многих стран мира является то, что изначально дифференциация в предоставлении бюджетных средств строится по формам хозяйствования: СХО, КФХ, ЛПХ, а не по экономическим классам. Это является одной из ошибок, так как категории хозяйств неоднородны по своему составу, что наглядно представлено в таблице 1, в которой 47,6% СХО по размерам продаж и численности занятых вполне сопоставимы с семейными хозяйствами относящимися к малому бизнесу.

4. Субсидии по всем мероприятиям Господдержки на 1 руб. валовой продукции сельского хозяйства

	2009 г				**2010 г**			
	Всего	**в т.ч.**			**Всего**	**в т.ч.**		
		СХО	**КФХ**	**ЛПХ**		**СХО**	**КФХ**	**ЛПХ**
1.Валовая продукция сельского хозяйства, млрд.руб.	2515,9	1141,5	189,7	1184,7	2444,8	1074,8	165,7	1204,3
2.Субсидии из консолидированного бюджета, млрд.руб.	164,1	120,0	12,6	31,6	187,5	143,2	14,4	29,9
в т.ч.								
из федерального	95,0	70,6	7,0	17,4	93,0	72,1	5,1	15,7

бюджета								
из региональных бюджетов	69,2	49,4	5,6	14,2	94,6	71,1	9,3	14,2
3.Субсидии из консолидированного бюджета на 1 руб. валовой продукции, коп	6,5	10,5	6,6	2,7	7,7	13,3	8,7	2,5
в т.ч.								
из федерального бюджета	3,8	6,2	3,7	1,5	3,8	6,7	3,1	1,3
из региональных бюджетов	2,7	4,3	2,9	1,2	3,9	6,6	5,6	1,2

Источник: расчеты сделаны на основе сводных данных Минсельхоза РФ по форме 10-АПК село, КФХ, ЛПХ (строка 700 итого по всем мероприятиям господдержки, графа - фактически получено). По ЛПХ использованы данные графы прочие хозяйства.

Сопоставление объемов валовой продукции сельского хозяйства и государственной поддержки, представленное в таблице 4, показывает, что размер субсидий, приходящихся на руль валовой продукции, существенно различается по категориям хозяйств. Кроме этого, основная доля субсидий была направлена на поддержку СХО. Объемы же государственных субсидий из федерального бюджета малым формам хозяйствования в 2010 году (КФХ, ЛПХ) были сокращены как в общей сумме, так и в расчете на рубль валовой продукции. В целом прирост субсидий на 1 руб. валовой продукции по категориям составил: СХО – 2,8 коп, КФХ – 2,1 коп, ЛПХ – 0,2 коп. Преференции в отношении одних категорий хозяйств над другими в общероссийском масштабе в данном случае выражены наиболее ясно.

Для проведения сравнительного анализа изменений в сельском хозяйстве все субъекты РФ были распределены по удельному весу малого бизнеса в общем объеме стандартизированной выручки на 3 группы: I группа до 34%, II от 34 до 60% и III свыше 60%.[3] Полученный результат показал, что в 11 из 78 регионов малый бизнес в сельском хозяйстве стал основным субъектом экономических отношений, а значит, его поддержка в них должна быть приоритетной в осуществлении государственной политики. Но так как принцип распределения средств господдержки остался прежним, это дало следующий результат.

Согласно отчетным данным за 2010 год общая сумма средств целевого финансирования по различным направлениям государственной поддержки и государственных программ составила почти 200 млрд. руб., из которых большая часть приходилась на различные виды субсидий. Объем субсидий по инвестиционным кредитам был равен 54,5 млрд. руб., из которых на долю КФХ и СПоК пришлось чуть более 1 млрд. руб. Это логично, потому как инвестиционные кредиты могут быть предоставлены только при наличии залоговой базы, которая есть у крупных производителей и которая недостаточна у мелких. С этой точки зрения никакой дискриминации в политике распреде-

ления средств не наблюдается. Однако сравнительный анализ распределения субсидий по выделенным нами группам регионов показал другую его сторону (рис. 2).

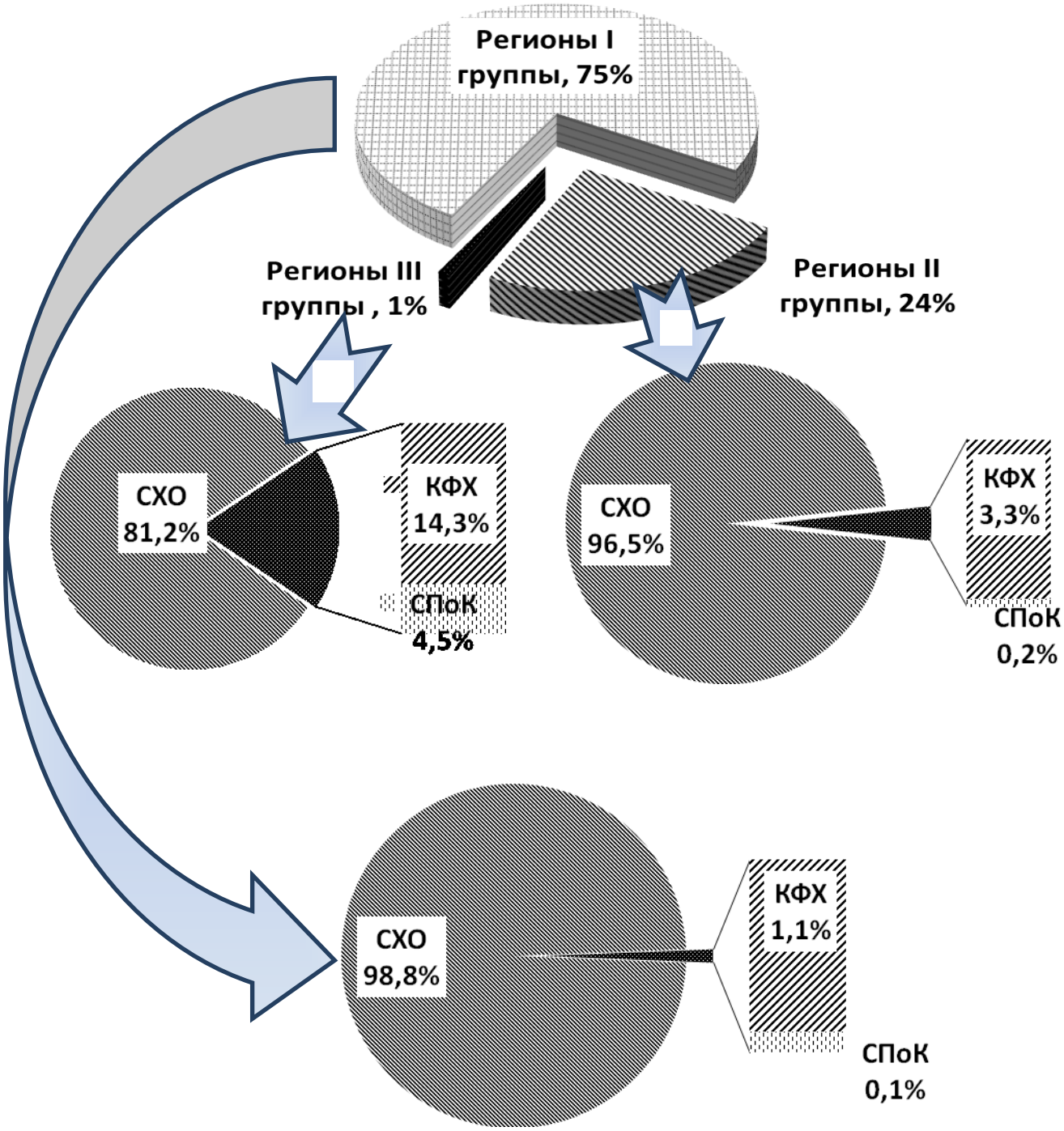


Рис.2 Распределение субсидий по инвестиционным кредитам полученными в 2010 году, между группами регионов и категориями хозяйств.

Как видно, ¾ выделенных субсидий пришлась на регионы I группы, в которых преобладает крупный бизнес, из-за чего почти 99% этих средств получили СХО. Регионы II группы, в которых доля крупного бизнеса составля-

ет от 30 до почти 60%, получили 24% субсидий по инвестиционным кредитам, из которых 96,5% пришлась на СХО. И только 1% субсидий по инвестиционным кредитам достался регионам, в которых основная доля производства приходятся на малый бизнес, однако даже здесь более 4/5 этой суммы также пришлось на СХО. Такая политика в распределении бюджетных средств вряд ли способна решать задачи выравнивания существующей неоднородности экономического и социального развития регионов.

Изменить существующую практику можно только в том случае, если при распределении средств господдержки будет учитываться сложившаяся в регионах аграрная структура.[4] И чем полнее будет учитываться этот фактор, тем более реальными, обоснованными и эффективными будут государственные вложения бюджетных средств в поддержку и развитие регионов.

В этой связи представляется важным, в части решения проблем господдержки регионов, введение в практику необходимости дифференциации аграрной политики на федеральном и региональном уровнях.

Для выработки единых принципов государственной поддержки сельского хозяйства на федеральном уровне необходимо решить ряд задач.

1. Разработать и утвердить положение об экономических классах сельхозтоваропроизводителей (методику расчета, учета, способы классификации и т.д.), как это сделано в странах Западной Европы, США, Канаде и др.
2. На основании утвержденных положений об экономических классах определить существующую аграрную структуру (удельный вес преобладающего экономического класса) в регионах.
3. Установить параметры и способы поддержки выделенных экономических классов.
4. Определить лимиты по сумме средств, получаемых в качестве поддержки, приходящихся на одно хозяйство конкретного экономического класса.
5. Принять целевые показатели (численность поголовья скота, площадь сельхозугодий и др.) для разработки системы мотивации хозяйств.

На основании этих показателей федеральное правительство формирует единую на всей территории РФ и для всех экономических классов систему поддержки. Учитывая, что регионы имеют различную аграрную структуру, федеральное правительство устанавливает предельные значения параметров их поддержки в регионах, исходя из долевого участия в решении целевых задач, тем или иным экономическим классом – это первое. Второе, чтобы исключить систему дублирования или перекрестного субсидирования хозяйств

федеральным центром и регионами, необходимо разделить мероприятия поддержки, например, по отраслевому признаку. Так, за федеральным центром должны оставаться те направления поддержки, которые дают возможность решать общероссийские задачи, такие как, обеспечение единства рыночного пространства по основным видам сельскохозяйственного производства, стимулирование научно-технического прогресс и модернизации, привлечение инвестиций в развитие сельских территорий, а за регионами - увеличение занятости и повышение доходов сельского населения, сохранение национальных традиций в выращивании определенных видов животных или сельскохозяйственных культур, развитие социальной инфраструктуры села. Все это способствовало бы, с одной стороны, наиболее полному учету специфических региональных условий производства (дифференциация), а, с другой, единению их в процессе хозяйственной деятельности, при целевой установке - повышение уровня жизни населения на территориях.

В 2011 году РФ подписала соглашение о вступление во Всемирную торговую организацию (ВТО). Согласно подписанным документам Правительство РФ взяло на себя ряд обязательств. Касательно сельского хозяйства – это исключение мер внутренней поддержки, способствующих поддержанию цен производителей и доведение агрегированного показателя поддержки до 5% уровня от общей стоимости производства. Уже к 2020 году существующие меры прямой поддержки должны быть заменены на такие, которые способствовали бы максимизации технологического использования имеющихся ресурсов при минимизации отрицательного влияния производственных процессов на окружающий мир. Фактически задача состоит в том, чтобы создать такую аграрную структуру сельского хозяйства России, в которой крупный и малый бизнес были бы максимально нацелены на рост эффективности производства в условиях открытого конкурентного рынка.

Разграничение между федеральным центром и регионами, дифференциация по регионам и ограничение объемов совокупной поддержки 5% позволило бы провести межрегиональную специализацию сельскохозяйственного производства внутри страны.

Так как задача федерального центра состоит в поддержке только тех отраслей и направлений, которые способствуют развитию всей экономики страны, то необходимо выделить их из общей совокупности. К таковым можно отнести отрасли: а) продукция которых позволяет занять ведущее положение на мировых рынках (например: производство зерна, подсолнечного масла, прядильных культур); и б) которые являются источником сырья для других отраслей экономики внутри страны (мясное скотоводство). Это позволит сосредоточить федеральные ресурсы на решении задач по конкретным

направлениям, более детально проводить их учет и эффективность использования.

Дифференциация по регионам подразумевает поддержку силами региональных бюджетов тех направлений, которые могли бы дать положительный эффект в наполнении внутрирегионального рынка продуктами собственного производства, а также способствовать межрегиональному обмену или сотрудничеству.

При такой политике вопрос о том, кого и как поддерживать или не поддерживать отходит на задний план, так как эффективность производства в рыночных условиях и будет критерием, определяющим его роль в экономике и социальной жизни во многих регионах России.

---

[1] Более подробно вопрос о расчете показателя стандартизированной выручки, группах и экономических классах рассмотрен в работе: В.А. Сарайкин «Малый бизнес и его роль в сельском хозяйстве России» М.: ВИАПИ им. А.А.Никонова: ЭРД, 2012.

[2] Там же с. 120.

[3] Там же с. 141.

[4] Там же с. 152.