Гатаулина Е.А, вед. научн. сотрудник ВИАПИ им. А.А. Никонова, к.э.н.

Особенности аграрных политик в регионах России

Для выполнения целей государственной аграрной политики утверждена и реализуется Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг., где определены мероприятия поддержки федерального уровня, подавляющее большинство из которых требует регионального софинансирования. Таким образом, уровень и структура поддержки на федеральном уровне ежегодно задаются объемом финансирования мер Госпрограммы, хотя и не исчерпываются этим: достаточно большие объемы поддержки направляются дополнительно по условиям конкретного года (например, при резком подъеме цен на комбикорма или ликвидацию последствий засухи). Все же на основе Госпрограммы мы можем утверждать, что в стране обозначены единые для всей страны направления поддержки, определены критерии распределения средств по субъектам РФ. Но что происходит на региональном уровне? На что тратят свои бюджеты субъекты РФ, притом, что находящиеся в одних и тех же федеральных округах, часто в сходных природно-климатических условиях регионы получают одни и те же сигналы от федерального центра? Можем ли мы, имея это в виду, утверждать, что в стране проводится единая аграрная политика или мы имеем «парад региональных политик», лишь до определенной степени скоординированных общефедеральными мерами? Для ответа на этот вопрос проанализируем объем и структуру расходов субъектов РФ из региональных бюджетов[1] на поддержку сельского хозяйства по основным направлениям на примере двух субъектов РФ из каждого федерального округа[2]. Отбор субъектов проводился, принимая во внимание объемы производства продукции сельского хозяйства и выраженности аграрной региональной политики.

В качестве первичной информации использовались формы ведомственной отчетности Минсельхоза РФ 10-АПК-регион «Отчет о средствах целевого финансирования» за 2006-2009 гг. Направления поддержки даны в форме с большой степенью детализации. Для целей этой работы они были укрупнены.

В таблице 1 приводится структура региональных расходов на поддержку сельского хозяйства по направлениям поддержки по выбранным субъектам РФ в среднем за 2006-2009 гг.

Таблица 1. - Структура региональных расходов на поддержку сельского хозяйства по направлениям поддержки по отдельным субъектам РФ в среднем за 2006-2009 гг.

Субъект РФ	Гос. поддержка растениеводства	в т.ч. субсидии			Гос. поддержка развития животноводства	в т.ч. субсидии		Субсидии на возмещение процентной ставки по кредитам			Субсидии на агрохимические мероприятия	Прочие субсидии	Всего государственной поддержки
		на элитное семеноводство	по страхованию урожая	др. субсидии на растениеводство		на племенное животноводство	на продукцию животноводства	инвестиционным	малым формам	краткосрочным			
итого РФ	**9,5**	**1,4**	**1,3**	**2,2**	**29,1**	**4,9**	**15,3**	**10,4**	**0,3**	**3,6**	**6,8**	**40,4**	**100**
Центральный ФО	**5,4**	**1,7**	**0,9**	**1,0**	**27,5**	**6,9**	**12,3**	**22,6**	**0,3**	**4,7**	**9,3**	**30,1**	**100**
Белгородская обл	4,4	0,3	1,2	0,7	16,0	3,9	0,0	49,8	0,9	3,4	12,4	13,1	100
Костромская обл	3,9	0,6	0,8	1,7	55,5	3,4	52,0	10,5	0,3	5,8	2,1	21,8	100
Северо-Западный ФО	**5,6**	**0,7**	**0,4**	**1,1**	**47,5**	**5,2**	**31,3**	**10,1**	**0,1**	**3,7**	**6,7**	**26,2**	**100**
Ленинградская обл	6,3	1,7	0,6	1,7	34,6	11,7	9,9	21,0	0,0	6,5	8,5	23,1	100
Карелия Респ	0,9	0,0	0,0	0,6	79,2	1,1	63,8	2,1	0,1	1,9	0,3	15,6	100
Южный ФО	**11,4**	**1,1**	**2,7**	**0,6**	**18,5**	**3,0**	**9,1**	**11,2**	**0,7**	**5,2**	**7,2**	**45,9**	**100**
Краснодарский край	9,9	0,4	1,8	0,0	18,3	2,3	10,9	17,0	0,3	4,2	6,2	44,0	100
Ставропольский край	11,6	0,2	3,8	1,4	26,8	2,7	19,6	19,9	0,7	13,1	11,0	16,7	100
Приволжский ФО	**11,0**	**1,5**	**1,5**	**1,6**	**17,2**	**4,9**	**6,9**	**11,3**	**0,4**	**4,2**	**8,0**	**47,9**	**100**
Башкортостан	2,8	1,6	1,2	0,0	12,7	5,0	0,0	5,5	0,2	1,8	20,3	56,7	100
Татарстан Респ	21,9	0,3	1,8	4,1	12,3	5,5	1,3	9,2	0,1	2,6	0,8	53,1	100
Уральский ФО	**6,9**	**1,9**	**0,1**	**2,9**	**36,2**	**4,7**	**23,8**	**4,6**	**0,1**	**2,1**	**5,0**	**45,0**	**100**
Свердловская обл	3,5	0,6	0,2	2,4	47,5	2,2	45,0	7,8	0,3	2,0	4,3	34,5	100
Челябинская обл	4,1	2,8	0,1	0,2	49,1	8,6	0,7	11,7	0,2	2,8	5,1	26,9	100
Сибирский ФО	**14,0**	**1,1**	**2,3**	**5,2**	**28,1**	**5,2**	**15,8**	**7,2**	**0,6**	**3,0**	**6,1**	**41,1**	**100**
Новосибирская обл	13,0	1,2	2,1	4,2	7,7	2,2	2,2	4,1	0,3	1,4	2,4	71,1	100
Омская обл	8,4	0,7	4,8	1,1	28,1	4,0	23,3	5,9	0,5	1,6	7,4	48,2	100
Дальневосточный ФО	**9,6**	**0,8**	**0,6**	**3,2**	**56,3**	**3,0**	**27,2**	**1,5**	**0,1**	**1,7**	**2,5**	**28,3**	**100**
Амурская обл	20,8	2,9	2,7	11,5	19,5	2,0	16,2	7,7	0,2	4,4	4,2	43,2	100
Саха (Якутия) Респ	9,0	0,3	0,5	2,0	67,2	2,9	28,7	0,2	0,0	1,3	0,2	22,1	100

По ***Центральному федеральному округу*** сравнивались Белгородская и Костромская области. Белгородская область находится в Центрально-Черноземном районе, граничит с Украиной, имеет благоприятные природно-климатические условия для сельского хозяйства. Область занимает второе место в РФ по стоимости реализованной продукции сельского хозяйства в среднем за 2006-2009 гг., причем ее объемы за этот период росли очень высокими темпами, - рост в 2007 г. - 1,4 раз, в 2008 г. – в 2 раза и в 2009 г. 2,7 раз (по отношению к 2006 г.). В 2009 г. общая стоимость реализованной продукции сельского хозяйства области составила 76,7 млрд. руб. В то же время суммы государственной поддержки из регионального бюджета (по отношению к 2006 г.) росли еще быстрее: в 3,4; 5,0 и 4,1 раз соответственно за 2007-2009 г., составив в 2009 г. почти 1 млрд. руб. Область занимает одно из ведущих мест в России по производству свинины и птицы, развито производство зерна, сахарной свеклы. В структуре своих региональных расходов Белгородская область отдает предпочтение субсидированию процентной ставки по инвестиционным кредитам, - почти 50% всей поддержки, чисто региональных субсидий на продукцию животноводства область не выделяет, - только в 2009 г. в рамках развития отраслевых программ было потрачено 4,8% всех расходов бюджета на поддержку молочного скотоводства, прямых субсидий на растениеводство в среднем за 2006-2009 гг. выделялось менее 1%. За счет субсидированных кредитов область построила новые свинокомплексы и птицефабрики, увеличив только за 2009 год производство птицы на 25%, а свиней на 40% (по сельхозорганизациям).

Если Белгородская область пошла по пути развития сельского хозяйства промышленного типа, - индустриальные животноводческие комплексы, то Костромская область в основном тратила деньги своего бюджета на прямые субсидии на поддержку животноводства (52%) в структуре в среднем за 2006-2009 гг. Суммы, направляемые из регионального бюджета на развитие сельского хозяйства, - почти в 4 раза меньше расходов Белгородской области (249 млн. руб. в среднем за 2006-2009 гг.), соответственно и результаты по объемам реализованной продукции намного ниже, - 4,6 млрд. руб. Поддержка, выросла по отношению к уровню 2006 г. соответственно в 2007 г. в 1,36 раз, в 2008 г. – 1,54, в 2009 г. – в 1,36 раз, т.е. сохранялась в 2009 г. на уровне 2007 г. Стоимость товарной продукции за тот же период возросла в 1,2; 1,4 и 1,5 раз соответственно. Региональная поддержка обеспечила безубыточное производство сельскохозяйственным организациям области в 2009 г., но не смогла остановить спад производства в молочном скотоводстве, снизилось производство скота и птицы на убой.

В Северо-Западном федеральном округе сравнивалась структура региональных расходов Ленинградской области и Карелии. Ленинградская область – крупный производитель сельскохозяйственной продукции, занимающая 14 место по стоимости товарной продукции сельского

хозяйства в среднем за 2006-2009 г. Ее объем в 2009 г. составил 29 млрд. руб., при государственной поддержке из регионального бюджета в этом же году, - 1,5 млрд. руб. Область специализируется на молочном животноводстве, производстве птицы и яиц. Большое место в поддержке занимают субсидии на возмещение процентных ставок по инвестиционным кредитам (21%), т.к. область также как и Белгородская ориентирована на индустриальное животноводство, предполагающее строительство комплексов. Большое место занимают прочие субсидии (23%), из которых основное место занимает финансирование мероприятий программы Социального развития села (в 2009 г. на нее приходилось 30% всех региональных расходов). Область поддерживает своих производителей и прямыми выплатами на продукцию животноводства. В 2006 г. они составляли 14% всех расходов бюджета, в 2007 г., - 12,8%, в 2008 г. – 19,5%. В 2009 г. все эти субсидии стали проходить по разделу «Реализация отраслевых программ», т.к. область прошла конкурсный отбор на софинансирование этих программ из федерального бюджета (обычно прямые субсидии не финансируются из федерального бюджета, однако в 2009 г. был опробован специальный механизм поддержки отраслевых региональных программ на основе конкурсного отбора), поэтому по строке «субсидии на продукцию животноводства» в Ленинградской области 2009 г. стоит 0, но по «Реализации отраслевых программ» (стр. 147 и 148) – 18,6%.

Карелия – северный регион с неблагоприятными климатическими условиями. Находится на 72 месте по производству товарной продукции сельского хозяйства в среднем за 2006-2009 гг. Ее объем в 2009 г. составил 1,8 млрд. руб. Государственная поддержка из регионального бюджета составила в 2009 г. 292 млн. руб. Практически весь свой бюджет Карелия тратит на прямые субсидии на поддержку животноводства, - в среднем за 2006-2009 гг. 64%, а в 2009 г., - уже 83%, в т.ч. на молоко – 70%. Усилия увенчались успехом, - производство молока в 2009 г. по сравнению с 2008 г. не снизилось по хозяйствам всех категорий, а в сельскохозяйственных организациях, - выросло на 4,1%

В Южном федеральном округесравнение проводилось по Краснодарскому и Ставропольскому краям. Оба этих субъекта РФ принадлежат к основным производителям сельскохозяйственной продукции. В среднем за 2006-2009 г. Краснодарский край произвел 93,2 млрд. руб. товарной продукции сельского хозяйства (1 место), Ставропольский край, - 44,7 млрд. руб. (5 место). Уровень государственной поддержки из регионального бюджета в Краснодарском крае в среднем за этот период, - 1,4 млрд. руб., в 2009 г. – 2,14 млрд. руб., в Ставропольском крае – соответственно 879 млн. руб. и 1,3 млрд. руб. Нельзя сказать, что Краснодарский край тратит свои средства на какое-то одно направление. На мероприятия государственной поддержки растениеводства и агрохимические мероприятия край в среднем за 2006-2009 гг. край тратил 16,1% всех средств, на поддержку животноводства, - 18,3%, на субсидирование процентных ставок, - 21,5%. Прочие субсидии занимают большое место в структуре - 44%, из них 13,2% - ФЦП «Социальное развитие села», еще часть занимают мероприятия ФЦП «Сохранения и восстановления плодородия почв», однако нерасшифрованными остается треть субсидий.

Прямые субсидии на продукцию животноводства и растениеводства в 2008-2009 гг. Краснодарский край не выплачивал, если не считать возможности таких выплат через программы поддержки отраслевых региональных программ молочного и мясного скотоводства в 2009 г.

Ставропольский край более прозрачен в структуре своих расходов. В среднем за 2006-2009 г на государственную поддержку мероприятий по растениеводству и агрохимические меры край тратил 22,6% региональной поддержки, на поддержку мероприятий по животноводству, - 26,8%, на субсидирование процентной ставки по кредитам, - 33,7%, на прочие выплаты – 16,7%. Прямые субсидии на продукцию животноводства занимали 19,6%. Таким образом, Ставропольский край активно поддерживал животноводство, в т.ч. молочное скотоводство, а также кредитование сельского хозяйства. Доля растениеводства снижалась за рассматриваемый период.

В ***Приволжском федеральном округе*** сравнивались Республики Татарстан и Башкортостан.Оба субъекта РФ – одни из лидеров в производстве товарной продукции сельского хозяйства. В среднем за 2006-2009 гг. Татарстан произвел 45,3 млрд. руб. этой продукции (4 место по РФ), Башкортостан, - 38 млрд. руб. (6 место). В 2009 г., - соответственно 53,8 и 45,3 млрд. руб. На государственную поддержку сельского хозяйства из регионального бюджета Татарстан в среднем за 2006-2009 г. потратил 6,5 млрд. руб., за 2009 г. – 7,7 млрд. руб., Башкортостан, - 2,1 и 3,3 млрд. руб. соответственно. В 2009 г. сельскохозяйственные организации как Башкортостана, так и Татарстана закончили год с отрицательной рентабельностью без учета субсидий: соответственно (-0,9%) и (-27,3%). Субсидии из региональных бюджетов позволили сельскохозяйственным организациям Башкортостана поднять рентабельность до +6,7%, а Татарстана – снизить уровень убыточности до (-15,5%).

В структуре агрегированной поддержки в среднем за 2006-2009 гг. Татарстан достаточно много уделял развитию растениеводства: на государственную поддержку мероприятий по растениеводству и агрохимические меры республика тратила 22,7%, в т.ч. на субсидии растениеводства, не включенные в перечень федеральной Госпрограммы, – 4,1%. Государственная поддержка мероприятий по животноводству составила всего 12,3%, причем на продуктовые субсидии, - всего 1,3%; на субсидирование процентной ставки по кредитам, - 11,9%, на прочие выплаты – 53,1%. Таким образом, Татарстан много внимания уделяет развитию растениеводства, а также субсидированному кредитованию.

Башкортостан имел сходную структуру по средним данным 2006-2009 гг., уделяя большее внимание поддержке растениеводства через субсидирование агрохимических мероприятий и минеральных удобрений. Почти 57% расходов в агрегированной структуре 2006-2009 гг. Республики не удается расшифровать (они проходят по строке «прочие»).

Если рассмотреть 2009 г., то доля нерасшифрованных прочих субсидий снизится до 12,4%, а структура поддержки будет отличаться от средней. Так в 2009 г. Башкортостан потратил всего 10,8% на поддержку мероприятий по растениеводству, 24,2% - на животноводство, включая 18,6% прямых субсидий на продукцию через поддержку региональных программ развития молочного и мясного животноводства, 6,5% - на субсидирование процентной ставки по кредитам, 13,3% - на дизельное топливо, 7,5% - на возмещение убытков по чрезвычайным ситуациям, 8,5% - на ФЦП «Социальное развитие села», на непрограммные инвестиции в основные фонды, - 16,8%. Таким образом, Башкортостан не увлекается форсированным строительством промышленных животноводческих комплексов, растениеводство поддерживается не только через традиционный комплекс мер поддержек, но еще и через субсидии на дизельное топливо и возмещение убытков по чрезвычайным ситуациям, хотя прямых субсидий не выплачивается, в отличие от животноводства, где они значительны.

В ***Уральском федеральном округе*** сравнение проводилось по Челябинской и Свердловской областям. Челябинская область занимает 17 место по стоимости реализованной товарной продукции в среднем за 2006-2009 гг. – 21,5 млрд. руб., в 2009 г., - 24,9 млрд. руб. При этом из своего бюджета в среднем за 2006-2009 гг. на поддержку отрасли тратилось 819 млн. руб., в 2009 г., - 650 млн. руб. Свердловская область занимает 19 место по стоимости реализованной товарной продукции в среднем за 2006-2009 гг. – 18,8 млрд. руб., в 2009 г., - 23,1 млрд. руб. При этом из регионального бюджета в среднем за 2006-2009 гг. на поддержку отрасли тратилось 1,7 млрд. руб., в 2009 г., - 1,3 млрд. руб. В 2009 г. суммы поддержки в обеих областях сократились по сравнению с предыдущим годом, а в Свердловской упали ниже уровня 2006 г. Таким образом, при сопоставимых объемах производства Свердловская область тратит почти в 2 раза больше средств, чем Челябинская область. В среднем за период наблюдаются различия в аграрных политиках двух регионов: Свердловская область предпочитает поддерживать животноводство через систему прямых субсидий на продукцию животноводства (45% всей региональной поддержки), Челябинская в среднем за период их практически не платила. На субсидированные кредиты в Свердловской области уходит 10,1%, в Челябинской, - 14,7%. В целом политики двух областей схожи: упор на животноводство, субсидирование процентных ставок, - второй по величине вид расходов, растениеводство финансируется незначительно, и практически не поддерживается социальная сфера.

В Сибирском федеральном округе проводилось сравнение региональных расходов на сельское хозяйство Омской и Новосибирской областей. Омская область занимала 10 место по России по производству товарной продукции сельского хозяйства (28 млрд. руб. в среднем за 2006-2009 гг; 30,6 млрд. руб. за 2009 г.). При этом из регионального бюджета тратилось 569 млн. руб. на поддержку отрасли в среднем за 2006-2009 гг; 627 млн. руб. за 2009 г.). Новосибирская область занимала 18 место по производству товарной продукции сельского хозяйства (18,8 млрд. руб. в среднем за 2006-2009 гг; 22,8 млрд. руб. за 2009 г.). При этом из регионального бюджета тратилось 1,25 млрд. руб. на поддержку отрасли в среднем за 2006-2009 гг; 1,27 млрд. руб. за 2009 г.). Таким образом, Новосибирская область, производя на 25% меньше продукции, чем Омская область в 2009 г., тратила в 2 раза больше средств на поддержку.

Омская область достаточно большую долю средств тратит на прямые субсидии на продукцию животноводства – 23,3%, в то время как Новосибирская практически их не платит. В обоих субъектах большая доля субсидий в агрегированной структуре остается нерасшифрованными.

Если сравнивать по структуре 2009 г., где есть более полная картина, то выясняется, что в 2009 г. Новосибирская область потратила 16,4% на поддержку мероприятий по растениеводству, включая ФЦП «Сохранения и восстановления плодородия почв», 6,4% - на поддержку мероприятий по животноводству, включая 3,8% прямых субсидий на продукцию животноводства и других субсидий на животноводство помимо мер, входящих в перечень Госпрограммы, 13,4% - на субсидирование процентной ставки по кредитам, основные средства, - 56,7% пошли на непрограммные инвестиции в основные фонды и 7,1% остались не расшифрованными.

Омская область в 2009 г. потратила 14,2% на поддержку мероприятий по растениеводству, включая ФЦП «Сохранения и восстановления плодородия почв» и средства химической защиты рапса, 44,1% - на поддержку мероприятий по животноводству, включая 37,6% прямых субсидий на продукцию животноводства и других субсидий на животноводство помимо мер, входящих в перечень Госпрограммы, 9% - на субсидирование процентной ставки по кредитам, 17,4% - на ФЦП «Социальное развитие села» и поддержку комплексной компактной застройки и благоустройства сельских помещений, на непрограммные инвестиции в основные фонды, - 2,1%, не расшифрованными остались 13,2% субсидий.

Таким образом, структура поддержки двух областей сильно различается. Если Омская область активно поддерживает животноводство, в том числе и прямыми субсидиями, прежде всего на молоко, поддерживает социальное развитие села, то Новосибирская область тратит более половины своих средств на непрограммные инвестиции в основные фонды, почти не поддерживая отрасли.

В Дальневосточном федеральном округе проводилось сравнение структуры региональных расходов Амурской области и Республики Саха Якутии.

Амурская область занимала 49 место по России по производству товарной продукции сельского хозяйства в среднем за период 2006-2009 гг. (6,6 млрд. руб. в среднем за 2006-2009 гг; 9,5 млрд. руб. за 2009 г.). При этом из регионального бюджета тратилось 588 млн. руб. на поддержку отрасли в среднем за 2006-2009 гг; 1,2 млрд. руб. за 2009 г.), т.е. за последний год поддержка выросла в 3,6 раза к уровню 2006 г. Республика Саха (Якутия) занимала 52 место по производству товарной продукции сельского хозяйства в среднем за период 2006-2009 гг. (5,3 млрд. руб. в среднем за 2006-2009 гг; 4,6 млрд. руб. за 2009 г.). При этом из регионального бюджета тратилось 3,38 млрд. руб. на поддержку отрасли в среднем за 2006-2009 гг; 3,21 млрд. руб. за 2009 г.). Таким образом, уровень поддержки в Якутии очень высок.

Структура поддержки сильно различается в этих субъектах РФ: Амурская область 25% средств тратит на мероприятия по растениеводству и агрохимические меры, причем доля региональных субсидий на продукцию растениеводства высокая, - 11,5% в среднем за 2006-2009 гг. Поддержка животноводства занимает 19,5%, и доля прямых региональных субсидий на продукцию животноводства также высокая, - 16,2%, 12,3% занимает субсидирование процентных ставок по кредитам. В то же время достаточно большая доля расходов остается в агрегированной структуре нерасшифрованной, - 43,2%.

Якутия имеет неблагоприятные условия для растениеводства. Поэтому в структуре ее агрегированной поддержки за 2006-2009 гг. основную долю расходов (67,2%) составляют мероприятия поддержки животноводства, в том числе большое место занимают выплаты на продукцию (28,7%). Растениеводство также поддерживается, но гораздо меньше - (9,2% (с агрохимическими мероприятиями)). Субсидирование процентных ставок занимает очень скромное место (1,5%), принимая во внимание преимущественно семейный тип аграрной структуры этого региона. Доля нерасшифрованных субсидий в агрегированной структуре составляет 22,1%. Якутия большую часть своего регионального бюджета на сельское хозяйство тратит на чисто региональные поддержки, не включенные в перечень мер Госпрограммы.

Таким образом, из сравнения структуры региональных поддержек по отобранным субъектам из всех федеральных округов, выясняется, что единой аграрной региональной политики нет. Каждый регион строит ее, исходя из собственных предпочтений. При этом многие сосредотачивают основные средства на одном направлении (например, на субсидировании процентных ставок по инвестиционным кредитам или непрограммных инвестициях).

1 Т.е. без средств федерального бюджета

2 Расчеты сделаны для 2006-2009 гг. В то время Северо-Кавказский округ еще не был выделен, поэтому сравнение проведено по 7 имевшимся федеральным округам.

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006