Взаимодействие федеральных и региональных органов власти при осуществлении развития агропродовольственного сектора

***Взаимодействие федеральных и региональных органов власти при осуществлении* развития АПС**

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

В последние годы основным методом взаимодействия федеральных и региональных органов власти стало софинансирование. Ресурсное обеспечение практически всех мероприятий Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008-2012 гг.[1] – основного документа, определяющего приоритеты развития отрасли, построено на этом принципе. Уже накоплен определенный опыт применения этого метода, и можно сделать попытку оценить его результативность.

Положительной стороной обязательного софинансирования, ради чего оно и вводилось, - концентрация лимитированных финансовых ресурсов федерального и региональных бюджетов на направлениях, определенных в Госпрограмме, т.к. часть выделенных в субъектах РФ средств на развитие сельского хозяйства, оказывается жестко связанной с мероприятиями федерального уровня, что, вроде бы, должно способствовать формированию единой аграрной политики в стране и достижению поставленных по каждому мероприятию Госпрограммы целевых показателей. Так ли это? Действительно ли софинансирование способствует повышению эффективности государственной поддержки?

Рассмотрим, как действует этот механизм. Реализуется он через подписание Минсельхозом РФ с каждым субъектом РФ Соглашений о предоставлении субсидий на поддержку сельскохозяйственного производства по форме, ежегодно утверждаемой Приказом Минсельхоза РФ. В этих соглашениях прописываются объемы субсидий из федерального бюджета, соответствующие объемы средств софинансирования из бюджетов регионов по всем направлениям поддержки, утверждаются обязательства регионов по выполнению целевых показателей по каждому мероприятию. Там же устанавливаются и рычаги воздействия, - в случае несоблюдения установленного уровня софинансирования или сроков представления отчетности Минсельхоз РФ приостанавливает предоставление субсидий, а если нарушения не исправляются к определенному сроку, - неиспользованные субсидии перераспределяются другим регионам. Если средств регионального бюджета не хватает до достижения определенного уровня софинансирования, то федеральная поддержка сокращается пропорционально. Кроме того, если в текущем году субъектом РФ не будут достигнуты значения целевых показателей, и их отклонение будет составлять более 50% от среднероссийского уровня, Минсельхоз РФ вправе уменьшить размер субсидий, предоставляемых бюджету субъекта РФ на следующий год из расчета 1% размера субсидий за каждый процентный пункт снижения значения целевого показателя. Однако, эта мера не принимается, если регион докажет, что значения целевых показателей субсидий не достигнуты в силу объективных обстоятельств.

Уровень обязательного софинансирования со времени принятия Постановления, утверждающего Госпрограмму, претерпел изменения. Если в 2008 г. он был единым для всех регионов, - по большинству мер поддержки составляя не менее 30% от средств федерального бюджета, то с 2009 г. он стал дифференцированным. Уровни софинансирования по каждому региону рассчитываются Минсельхозом РФ на базе уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ на очередной финансовый год, определяемого Минфином. Дотационные регионы в порядке софинансирования должны вкладывать меньше своих средств, чем регионы-доноры. Каждый регион в 2009 г. имел 2 показателя уровня софинансирования, - по животноводству и растениеводству. В 2010 г. определен один показатель для каждого региона.

Лимит федеральных субсидий распределяется между регионами также с учетом уровня расчетной бюджетной обеспеченности субъекта РФ на очередной финансовый год по методикам, утверждаемыми Постановлениями Правительства РФ по каждому направлению поддержки. Минсельхоз как минимум 2 раза в год перераспределяет лимиты субсидий от тех, кто не выполняет условия софинансирования или не может освоить субсидии к тем, у кого есть возможность освоить эти субсидии и имеется неудовлетворенная потребность. Это в свою очередь требует изменения регионального софинансирования, соответствующим образом оформленного законодательно. Регионы также должны ежеквартально подавать заявки на перечисление субсидий из федерального бюджета и отправлять отчеты о расходах бюджета субъекта РФ, источником финансового обеспечения которых является субсидия из федерального бюджета с дополнительными приложениями, раз в год, - отчет о достижении целевых показателей.

Таким образом, построен громоздкий механизм федерального субсидирования сельского хозяйства, создающий иллюзию управления отраслью. Первый квартал целиком посвящен распределению федеральных лимитов на текущий год, согласованию и подписанию соглашений, при этом регионы узнают свои лимиты самое раннее в феврале (Распоряжения Минсельхоза РФ, утверждающих региональные лимиты и уровни софинансирования на

2010 г. официально датированы началом февраля, а по минеральным удобрениям не принято и по состоянию на 31 марта). Соответственно субъектам необходимо время для корректировки своих бюджетов. К началу апреля в лучшем случае регионы определяются с финансовыми ресурсами, могут рассчитать ставки субсидий для сельхозтоваропроизводителей и определить порядок их распределения в текущем году. Так, в Ростовской области соответствующие Постановления были приняты - 13 и 27 мая (2009 г.), в Московской области,- 25 марта (2010 г.), в Республике Дагестан, - Приказ «Об утверждении Порядка предоставления в 2009 году субсидий из федерального бюджета на осуществление государственной поддержки по основным направлениям сельскохозяйственного производства», - 8 апреля (2009 г.). Постановления по отдельным направлениям в субъектах РФ принимались даже в начале июня. Все это время сельхозтоваропроизводители не знают, на какой уровень поддержки они могут рассчитывать в этом году и будет ли поддержка вообще. Принцип софинансирования, таким образом, значительно замедляет процесс за счет согласований бюджетов, и снижает эффективность государственной поддержки.

Также необходимо отметить, что поскольку наиболее массовые субсидии,- на приобретение минеральных удобрений и элитных семян выплачиваются как компенсация фактически произведенных затрат, то посевные работы селянам приходится вести за счет собственных или заемных средств. Авансирование значительно бы улучшило положение дел.

В течение года идет ежеквартальный сбор и выверка отчетов, корректировка лимитов, подписание дополнительных соглашений, меняющих условия ранее заключенных соглашений и т.д. На это уходит основное время и силы чиновников.

Рассмотрим утверждение, что софинансирование способствует формированию единого аграрного пространства, единой аграрной политики в стране через консолидацию средств на приоритетных направлениях.

Одним из условий эффективной государственной поддержки является ее устойчивый, стабильный предсказуемый характер, что совершенно не означает ее косности и неспособности гибко реагировать на меняющуюся ситуацию. Так организована поддержка в развитых странах. Достигается это применением широкого спектра мер от субсидий до интервенций, последние как раз и «включаются» в нужный момент, регулируя рынки. Почему интервенции не эффективны у нас, - это отдельный вопрос, выходящий за рамки данной статьи. Госпрограмма, принятая в России, и была попыткой ввести стабильность и устойчивость в агрополитику, - в ней содержался набор приоритетных на 5 лет направлений, на каждый год определены целевые показатели, которые необходимо достигнуть, механизмы государственного регулирования для их реализации, объемы федерального финансирования. Единый уровень софинансирования при прописанных федеральных объемах позволял субъектам РФ уже на 5 лет определиться со своими объемами средств. Сельхозтоваропроиводители получили сигнал от государства на среднесрочную перспективу и могли строить бизнес соответственно. Однако, корректировка по факту началась практически сразу. Прежде всего, отказались от объявленных в Госпрограмме федеральных бюджетов, перейдя на их ежегодную корректировку, что означает по существу переход на краткосрочное планирование. Ежегодно менялись и условия софинансирования, о чем уже говорилось. В 2010 г. не только сократилось финансирование по большинству мероприятий, но изменилась и структура, - из программы исчезли целые направления. Государство отказалось от объявленной поддержки производства льна, рапса, многолетних насаждений, включая виноградники, овцеводства, табунного коневодства, сельхозтоваропроизводителей в районах Крайнего Севера по завозу семян кормовых культур и освоению низкопродуктивной пашни, прекратило субсидировать пилотные проекты по компактной застройке и благоустройства сельских поселений, а также экономически значимые региональные программы по молочному и мясному скотоводству и поддержке традиционных отраслей, на которые в 2010 г. претендовали 80 регионов. О какой консолидации средств на приоритетных направлениях можно говорить, когда сами направления неожиданно в середине среднесрочного периода перестали быть приоритетными?

Формированию единого аграрного пространства способствовали бы единые правила предоставления и распределения субсидий на всей территории России, однако федеральный центр все больше уходит от этого:

- с 2009 г. порядок распределения субсидий между бенефециариями внутри субъектов должны устанавливать сами регионы. Только один год, - 2008 г., порядок предоставления отраслевых субсидий получателями был единым для всех регионов и был определен Минсельхозом России Постановлением №997 пропорционально объемам, указанным в справках-расчетах получателей субсидий в пределах лимита;

- с 2009 г. по отдельным видам поддержек субъекты могут сами определять уровень федеральных ставок в пределах лимита, чего раньше не было, при этом перечень таких направлений в 2010 г. расширен;

- субъекты РФ могут устанавливать свои правила распределения субсидий, отличные от федеральных на средства, выделенные в рамках софинансирования из регионального бюджета. Например, если федеральный центр выделяет средства на содержание племенного поголовья только племхозяйствам, включенным в перечень Минсельхоза РФ, то регионы могут всю свою часть, выделенную в рамках софинансирования этого направления, выдать другим племенным хозяйствам, в список не попавшим. Также регионы могут добавлять свои правила и ограничения. Например, предоставлять субсидии только сельхозтоваропроизводителям, имеющим государственную регистрацию

на территории субъекта.

В такой политике есть определенные минусы. На федеральном уровне уже не возможно ответить на вопрос, на какой размер поддержки собственно может претендовать конкретный российский сельхозтоваропроизводитель, как и на то, какой из механизмов наиболее эффективен. В разных регионах по одному и тому же виду поддержки сельхозпроизводитель может иметь совершенно разные выплаты, причем гарантии, что он получит хотя бы не ниже утвержденной федеральной ставки по направлениям, где ее устанавливает пока федеральный центр, нет. Так, один регион может установить выплаты из федеральных средств пропорционально заявкам, и в этом случае, размер ставки может быть ниже утвержденной, если лимита не хватит. Другой регион, - в порядке очередности, тогда тот, кто первым сдал документы или «договорился» - получит полную ставку, а кто-то, хотя и выполнил все условия, - ничего не получит, т.к. закончился лимит (этот вариант более коррупционен, чем предыдущий), или все дать одному, способному обеспечить результат в ущерб доступности к субсидиям остальных. Один регион доплачивает региональную часть ставки, соответствующую уровню финансирования, на покупку племенного молодняка КРС, а другой на КРС дает только федеральные средства, а региональные пускает на субсидирование приобретения других видов племенных животных, и т.д. О единой аграрной политике в таких условиях говорить сложно.

Софинансирование же, несмотря на корректировку по бюджетной обеспеченности не только не способствует выравниванию условий, но наоборот, лишает сельхозтоваропроизводителей регионов федеральной части субсидий, из-за недостатка средств в региональном бюджете или из-за проводимой аграрной политики. Так, в 2009 г. сельхозтоваропроизводители Московской области остались без субсидий на минеральные удобрения, т.к. регион не выделил средств на софинансирование. По той же причине не получили поддержку производители мяса КРС и молока Ставропольского края. Республики Ингушетия, Северная Осетия, Тыва, Чеченская Республика, Ханты-Мансийский АО не смогли выделить средств в бюджетах на субсидирование процентных ставок по инвестиционным кредитам на техническую и технологическую модернизацию, хотя им и были первоначально выделены лимиты из федерального бюджета, поэтому сельхозтоваропроизводители в этих субъектах РФ, хотя и приобретали технику в 2009 г., но не могли воспользоваться для этого субсидированными кредитами.

И наоборот лидеры Татарстана и Белгородской области, последовательно нацеленные на развитие сельского хозяйства в своих регионах, стабильно аккумулируют до 20% федеральных субсидий (в 2009 г., 21,5%). При этом Татарстан только на софинансирование процентной ставки по инвестиционным кредитам в 2009 г. выплатил 1,6 млрд. руб. из регионального бюджета, что под силу далеко не каждому региону (для сравнения субъекты РФ, входящие в Южный Федеральный округ, выплатили из своих бюджетов только 0,97 млрд. руб). В результате в Республике Татарстан и Белгородской области сконцентрировалось к началу 2010 г. 20% всего производства мяса скота и птицы сельхозорганизаций России, 24% поголовья свиней и 16% птицы. И это только начало, т.к. еще не заработали на полную мощность все животноводческие комплексы, на строительство и модернизацию которых эти два региона активно привлекали субсидированные кредиты. Экологические, экономические и социальные последствия такой концентрации производства изучены слабо.

Таким образом, принцип софинансирования значительно замедляет процесс субсидирования за счет длительного согласования бюджетов, ухудшает положение сельхозтоваропроизводителей в регионах с недостаточным региональным финансированием аграрного сектора, способствует диспропорциям в региональном размещении сельхозпроизводства. Отказ от этого принципа в государственном регулировании сельского хозяйства повысит эффективность государственной поддержки сектора.

1 Далее Госпрограмма

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006