Механизмы финансового обеспечения Госпрограммы и их влияние на интеграцию АПС субъектов РФ

В.Я. Узун, д.э.н., проф., засл. деятель науки России, рук. отд. Всероссийского института аграрных проблем и информатики им. А.А.Никонова

В соответствии с Федеральным законом о развитии сельского хозяйства [1], Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. (далее – Госпрограмма) [2] мероприятия Госпрограммы финансируются из федерального, региональных и местных бюджетов, а также средств участников осуществления каждого мероприятия.

Закон и Госпрограмма разрабатывались как инструменты устойчивой на пять лет, прозрачной, понятной для сельхозпроизводителей государственной политики. Однако первые два года реализации закона и Госпрограммы показали, что принятый механизм ее финансирования страдает серьезными изъянами: он сложен, неустойчив и непрозрачен.

Как принимаются решения о финансировании мероприятий Госпрограммы?

Финансирование каждого мероприятия Госпрограммы зависит от решений, принятых Федеральным Собранием, Правительством, Минсельхозом РФ, органами власти субъектов РФ, участниками Госпрограммы.

Федеральное собрание РФ утверждает ежегодный бюджет, в котором указывается перечень мероприятий господдержки сельского хозяйства и суммы средств по каждому мероприятию, предоставляемых бюджетам субъектов РФ в виде субсидий.

Правительство РФ в специальных постановлениях определяет правила (критерии, методику) определения объема субсидий, предоставляемых субъектам РФ.

Минсельхоз РФ по каждому мероприятию определяет лимиты субсидий, предоставляемых каждому субъекту РФ, и целевые индикаторы, которые должны быть достигнуты в результате осуществления отдельных мероприятий и Госпрограммы в целом. Минсельхоз РФ ежегодно заключает с каждым субъектом соглашение, в котором указываются лимиты субсидий на текущий год.

Законодательные органы власти субъектов РФ в ежегодных законах о бюджете предусматривают объемы софинансирования каждого федерального мероприятия Госпрограммы из регионального бюджета. В бюджете субъекта РФ может быть предусмотрено также финансирование мероприятий, не включенных в федеральную Госпрограмму.

Исполнительные органы власти субъектов РФ в специальных постановлениях определяет правила, критерии, методику и нормативы распределения сумм субсидий, поступивших из федерального и регионального бюджетов, между участниками мероприятий Госпрограммы.

Минсельхозы (департаменты АПК) субъектов РФ собирают заявки участников каждого мероприятия Госпрограммы и выделяют им субсидии в соответствии с принятыми правилами и условиями в пределах выделенных лимитов.

Сельскохозяйственные товаропроизводители и другие организации АПК, имеющие право получения субсидий, принимают решения об участии в тех или иных мероприятиях Госпрограммы и направляют в Минсельхозы (департаменты АПК) субъектов РФ заявки на субсидии и всю необходимую документацию, подтверждающую право на субсидии и расчеты их сумм.

Основные недостатки принятой схемы финансирования. Сложившаяся громоздкая многоуровневая сложная система финансирования Госпрограммы страдает рядом серьезных недостатков. Назовем лишь главные из них.

1. Годовое, а не пятилетнее планирование финансов. Нарушение приоритетности Госпрограммы. Отказ Государства от ранее принятых обязательств. Перечень мероприятий госпрограммы и сумма средств, выделяемых из федерального бюджета на каждое мероприятие, утверждаются ежегодно. Опыт первых лет показал, что такой порядок ведет к существенным изменениям как в составе мероприятий, так и в суммах их финансирования.

Так, в 2008 г. в Госпрограмме появились новые мероприятия (например, субсидирование покупки комбикормов в сумме 10 млрд руб.), существенно изменились суммы субсидий на компенсацию части затрат на приобретение минеральных удобрений (было 2,3 млрд руб., стало 10). В 2010 г. наоборот, из Госпрограммы исключен целый ряд

мероприятий (комплексная застройка территорий, развитие консультационных служб, участие союзов в Государственном управлении, развитие овцеводства, табунного коневодства, производства рапса, льна, семян для северных территорий, закладка и уход за не плодоносящими садами и виноградниками, поддержка экономически значимых региональных программ). При этом не учтено, что по некоторым из исключенных мероприятий обязательства Государства имели многолетний характер. Например, по многолетним насаждениям субсидии выделялись не только в на посадку, но и на уход до вступления в плодоношение. Государство отказалось от субсидирования части затрат по уходу.

По целому ряду мероприятий Госпрограммы финансирование сокращено в 2 и более раз (сельское развитие, удобрения и т.д.).

Исключение и сокращение финансирования важнейших мероприятий Госпрограммы свидетельствует о том, что она не рассматривается как приоритетный национальный проект, что ее финансирование осуществляется по остаточному принципу.

2. Сельхозтоваропроизводители слишком поздно узнают об условиях господдержки на текущий год. Сложная многоуровневая система принятия решений по господдержке требует длительного периода согласований. Лимиты средств из федерального бюджета не осуществление каждого мероприятия доводятся до субъектов РФ только в марте. Несколько месяцев после этого уходит на корректировку местных бюджетов и выделение средств на софинансирования федеральных мероприятий Госпрограммы. Затем уточняются и утверждаются исполнительными органами власти субъектов РФ нормативы и правила распределения субсидий между сельхозпроизводителями. В лучшем случае о ставках субсидий сельхозпроизводители узнают осенью. Если распределение субсидий производится пропорционально заявкам, а такая методика используется тоже, ставки становятся известными в конце года.

3. Государственная поддержка не гарантирована. Законодательство РФ написано так, что у государства не возникают обязательства, а к сельхозпроизводителей – гарантии, по субсидированию. Федеральные деньги распределяются между бюджетами субъектов РФ, которые, после добавления средств на софинансирование, делят их между заявителями, выполнившими все условия, установленные Госпрограммой, Постановлениями Правительства, приказами Минсельхоза РФ, Постановлениями органов исполнительной власти субъектов РФ, приказами региональных органов управления АПК. Но если сумма заявок превышает лимиты субсидий, то заявителю будет отказано в субсидиях. В суд при этом сельхозпроизводитель идти не может, так как законодательством ему дано право просить субсидию, но не гарантируется ее получение.

4. Зависимость доступа к федеральным средствам от регионального софинансирования[1][1]. Федеральные средства на субсидирование каждого мероприятия выделяются лишь при условии, если данное мероприятие софинансируется из регионального бюджета. Недостаток средств в бюджете субъекта РФ может лишить сельхозпроизводителей доступа к федеральным средствам. Такое положение приводит к нарушению равных условий конкуренции сельхозпроизводителей, разрушает единый аграрный рынок страны, ведет к приоритетному выделению субсидий в регионах с высокой бюджетообеспеченностью, часто расположенных в менее благоприятных для сельского хозяйства регионах. Больше субсидий и кредитов получают сельхозпроизводители тех регионов, в которых меньше уровень рентабельности сельхозпроизводства без субсидий (*табл. 1*).

5. Государственные органы не в полной мере контролируют систему расходов Госпрограммы. Действующая методика осуществления Госпрограммы ориентировалась на простую схему: федеральный бюджет выделяет на текущий год деньги, они распределяются по субъектам РФ, добавляются средства на софинансирование, общая сумма распределяется между бюджетополучателями. На первый взгляд кажется, что смета расходов Госпрограммы полностью контролируется государственными органами. На самом деле это не так. Расходы оказываются неподконтрольными госорганам по ряду причин:

а) решение о механизмах финансирования Госпрограммы, принимаемые разными федеральными органами, часто не согласованы и порождают дополнительные расходы. Наиболее наглядным примером несогласованных действий является антикризисная Программа Правительства РФ, осуществлявшаяся в 2008–2009 гг.

Принятые и осуществленные в 2009 г. антикризисные меры Правительства РФ предусматривали:

– увеличение размера возмещения из федерального бюджета по инвестиционным и краткосрочным кредитам с 2/3 до 80% ставки рефинансирования ЦБ РФ, а по кредитам на производство мяса крупного рогатого скота и молока – до 100%;

– введение субсидирования по пролонгированным кредитам, а также по кредитам на рефинансирование, расширение перечня субсидируемых кредитов.

Все это привело к росту сметы расходов по Госпрограмме. Однако расчеты удорожания программы не были

сделаны, изменения в бюджет не были внесены. При утверждении бюджета на 2010 г. удорожание Госпрограммы из-за антикризисных мер 2008–2009 гг. (примерно на 20 млрд руб.) не учтены. Более того, плановый бюджет 2010 г. (120 млрд руб.) был сокращен (до 107,6 млрд руб.).

За счет антикризисных мер Правительства РФ основную выгоду получил крупный бизнес, а мероприятия, по которым прекращено или сокращено финансирование, коснулись главным образом малого бизнеса и сельского населения;

б) субъекты РФ получают лимиты средств на осуществление отдельных мероприятий Госпрограммы на год. Даже соблюдая эти лимиты субъекты РФ могут принять решения, которые резко удорожают Госпрограмму в следующие годы. Например, если принять договоры на субсидирование инвестиционных кредитов на строительство животноводческих комплексов на большие суммы в декабре месяце, то расходы текущего года возрастут незначительно, но федеральный бюджет должен будет и последующие восемь лет компенсировать заемщику его расходы на выплату процентов в размере 100% ставки Центробанка;

в) принимая решения о субсидировании инвестиционных кредитов Государственные органы не подсчитывают суммы субсидий, которые придется платить по годам, не ограничивают общую сумму субсидий. Банки по согласованию с заемщиком могут самостоятельно, без согласования с госорганами принимать решения о реструктуризации субсидируемых кредитных договоров, т.е. предоставлять заемщику отсрочку платежей, рассрочку и т.д. Все это ведет к увеличению сумм субсидий по таким договорам. По некоторым договорам у Государства уже возникли обязательства выплачивать субсидии вплоть до 2023 года. Причем суммы субсидий в ряде случаев могут превысить стоимость инвестиционных объектов.

Таблица 1. **Группировка субъектов Российской Федерации по уровню рентабельности сельскохозяйственных организаций без субсидий (2008 г.)**

Номер группы	Группы субъектов РФ по рентабельности СХО без субсидий, %	Субъектов РФ в группе	Уровень рентабельности СХО без субсидий, %*	Расходы на обслуживание кредитов в процентах к выручке	Итого кредитов, руб. на 1 руб. выручки	Итого субсидий в расчете на руб. выручки
1	<-10	23	-16,2	12	1,4	0,25
2	от (-10) до 0	27	-3,1	8	0,7	0,13
3	от 0 до 10	25	4,7	7	0,6	0,10
4	свыше 10	8	13,6	5	0,3	0,06
По всем субъектам РФ		**83**	**-1,0**	**8**	**0,6**	**0,11**
		Примеры регионов из групп				
1	Республика Татарстан	1	-14,6	15	1,8	0,25
2	Липецкая обл.	2	-3,1	13	0,9	0,14
3	Белгородская обл.	3	0,4	10	1,4	0,11
4	Краснодарский край	4	12,9	5	0,3	0,07

* *R=(P-S)/ (C+K+Y)*100, где:R – уровень рентабельности без субсидий; P – прибыль до налогообложения; S – субсидии из бюджетов всех уровней; C – затраты на реализованную продукцию, работы, услуги; K – коммерческие; Y– управленческие расходы. Данные из формы 2 сводных годовых отчетов СХО по субъектам РФ.*

Пример. Допустим в 2009 г. был взят кредит на 100 млн руб. на строительство животноводческого комплекса; первоначальный срок кредита – восемь лет, банк дал отсрочку начала платежей на 4 года и в рамках антикризисной программы продлил срок возврата кредита на три года; кредит взят под 20% годовых, ставка Центробанка на момент заключения договора составляла 13%, субсидия – 100% ставки Центробанка из федерального бюджета и 3 процентных пункта из регионального (всего – 16 %).

Сумма субсидий в первые четыре года составит 64 млн руб. (100*4*0,16). Допустим, что в последующие 7 лет кредит будет возвращаться равными долями. Сумма субсидий за семь лет составит еще 64 млн руб.

Общая сумма субсидий составит 124 млн руб., т.е. превысит сумму кредита на 24 млн руб. Кроме того, заемщик выигрывает за счет инфляции (приведенная стоимость возвращаемого в 2013–2019 гг. кредита будет значительно меньше).

Следует учитывать еще одно обстоятельство. Кроме заемщика в выигрыше оказывается банк, выдавший кредит под 20% годовых. Текущие кредиты выдаются под значительно меньший процент. Это будет стимулировать банк, как можно дольше сохранять этот кредит, т.е. банк легко может согласиться на новые реструктуризации долгов по такому договору. А государству придется платить и платить.

6. Государственное регулирование рынков сельхозпродукции осуществляется наиболее затратным и наименее эффективным способом. В статье 14 закона о развитии сельского хозяйства предусмотрен механизм государственного регулирования рынка зерна, гарантирующий поддержание рыночных цен в интервале между минимальной и максимальной. Однако за четыре года после принятия закона максимальная цена так и не была установлена, механизм залога не введен, а установленная минимальная цена на зерно систематически нарушалась. Прием зерна государством по минимальной цене не организован. Проводимые интервенционные закупки зерна на бирже ведут к огромным бюджетным затратам. При этом интересы производителей зерна не только не защищаются государством, а наоборот, ущемляются, так как от имени государства интервенционные закупки осуществляет Объединенная зерновая компания, которая заинтересована в уменьшении закупочных цен, а не в поддержании их на уровне не ниже объявленной государством минимальной цены.

Сложившийся механизм регулирования рынка зерна – это попытка увеличить спрос за счет закупок в интервенционные фонды и таким образом поддержать цены. Предусмотренный же в законе механизм был ориентирован на поддержание цен в интервале между минимальным и максимальным уровнями за счет:

– сокращения производства зерна в тех хозяйствах, которые не могут обеспечить прибыльность при минимальном уровне цен;

– предотвращение резкого снижения цен на зерно в период уборки, так как производители уверены, что ниже минимальной цена не опустится, а переждать падение цен можно за счет залоговых операций;

– стимулирование спроса на зерно при приближении закупочной цены к минимальной, так как покупатели зерна уверены, что ниже цена не опуститься, а купленное государством зерно может поступить на рынок по цене не ниже максимальной;

– стимулирование предложения зерна при приближении цен к максимальным, так как производители уверены, что выше цена не поднимется, так как государство начнет реализацию зерна из интервенционных фондов.

К сожалению, Минсельхозу РФ не удалось организовать государственное регулирование зерна, обучить специалистов – регулировщиков, правильно определить уровень минимальных и максимальных цен, вселить в производителей и потребителей зерна уверенность, что цены будут удержаны в заявленном интервале. В результате страдает федеральный бюджет, на который навесили непомерные расходы; сельхозпроизводители, дезориентированные объявленными ценами и несущие убытки; покупатели хлеба и хлебопродуктов, оплачивающие не только стоимость продукции, но и высокие риски всех участников рынка.

Предложения по совершенствованию механизмов реализации Госпрограммы.

1. Внести изменения в закон о развитии сельского хозяйства. Закон необходимо сделать более детальным, подробным с тем, чтобы он стал законом прямого действия. В нем четко должны быть указаны обязательства государства по отношению к сельхозпроизводителям, условия, размеры (ставки) и гарантии получения ими господдержки. Условия должны быть прозрачными и понятными для сельхозпроизводителей. Доступ к субсидиям должен обеспечивать закон, а не решения чиновников. Это позволит сократить число чиновников, принимающих решение о выделении бюджетных средств, расширить охват сельхозпроизводителей мероприятиями Госпрограммы, снизить коррупционноемкость господдержки.

2. Обеспечить приоритетность Госпрограммы, как приоритетного пятилетнего национального проекта. Для того, чтобы обеспечить устойчивость реализации мероприятий Госпрограммы целесообразно перечень мероприятий и суммы финансирования утверждать не на один год, а на все годы. При принятии бюджета на очередной год обязательства по финансированию мероприятий Госпрограммы должны рассматриваться как приоритетные. Такой подход позволит избежать остаточного принципа выделения средств федерального бюджета на поддержку сельского хозяйства.

3. Отказаться от института софинансирования. Мероприятия Госпрограммы, осуществляемые федеральными органами власти, должны финансироваться из федерального бюджета. Каждый сельхозпроизводитель России, выполнивший условия осуществления федеральных мероприятий, должен гарантированно получать субсидии независимо от региональной политики и выделения средств из регионального бюджета. Регионы в свою очередь могут осуществлять свой перечень мероприятий по поддержке сельхозпроизводителей и финансировать их из региональных бюджетов. Такой порядок избавит федеральные и региональные власти от бесконечных согласований, затяжек и препятствий по осуществлению намеченных мероприятий.

4. Уточнить методику расчета субсидий из бюджета. Постепенно отказаться от долгосрочных обязательств по субсидированию. В целях планового регулирования затрат федерального и региональных бюджетов на субсидирование долгосрочных кредитов целесообразно уточнить методику расчета и выплаты субсидий:

а) при решении вопроса о включении инвестиционного кредитного договора в перечень субсидируемых из федерального и региональных бюджетов необходимо по стандартной формуле определять сумму субсидий по договору:

$$S = 0{,}0001 * (Z * K * A) * ((T : 2) + 0{,}5),$$

где: S – сумма субсидий за весь период действия договора; Z – ставка Центробанка, %; K – процент субсидирования ставки Центробанка; A – сумма кредита; T – срок, на который предоставлен кредит.

Пример: если сумма кредита 40 млн руб., срок возврата – 8 лет, ставка Центробанка равна 12%, а субсидия – 100% ставки Центробанка, то общий размер субсидий составит 21,6 млн руб. (0,0001*(12*100*40)*(8/2+0,5)).

б) не допускать превышения указанной суммы даже при изменении условий договора между банком и заемщиком;

в) довести субъектам РФ лимиты субсидий из федерального бюджета на все годы осуществления Госпрограммы. Ежеквартально составлять сводный план обязательств федерального бюджета на все годы действия принятых к субсидированию договоров инвестиционного кредитования. При включении новых договоров инвестиционного кредитования в список субсидируемых или изменения размеров субсидий по старым договорам целесообразно пересчитывать обязательства федерального и региональных бюджетов на все годы действия договоров.

г) постепенно необходимо отказаться от сложившейся системы субсидирования долгосрочных кредитов и перейти к выплате субсидий в полном объеме после составления акта о целевом использовании кредита. Такой порядок позволит государству избавиться от долгосрочных обязательств по субсидированию кредитов. В развитых странах долгосрочные обязательства по субсидированию не получили распространения.

5. Для совершенствования регулирования рынков сельхозпродукции необходимо внести изменения в ст. 14 Закона о развитии сельского хозяйства, включив в нее гарантии по удержанию цен не ниже минимальных и не выше максимальных. Кроме того, необходимо обучить специалистов Минсельхоза РФ механизмам регулирования рынков, определить степень ответственности государства и специалистов органов управления АПК за нарушения установленных границ колебания рыночных цен, провести массовую информационную компанию среди производителей и потребителей зерна по механизмам действия системы государственного регулирования и выбору оптимальной стратегии поведения на рынке.

Источники

1. Федеральный закон «О развитии сельского хозяйства» от 29.12.2006 г. № 264-ФЗ

2. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.. М.: Росинформагротех, 2008. – 74 с.

3. *Узун В.Я.* Принципы бюджетной поддержки сельского хозяйства и их практическая реализация. В кн.: Сельское хозяйство в современной экономике: новая роль, факторы роста, риски. – М.: ВИАПИ им. А.А.Никонова: «ЭРД», 2009. – С. 320–324.

Гатаулина Е.А. Взаимодействие федеральных и региональных органов власти при осуществлении развития АПС (см. данный сборник).

[1] Более подробно см. об этом в статье Е.А. Гатаулиной в данном сборнике [4].

Назад в раздел

Поделиться...

© «Битрикс», 2001-2006