

Наталья ПОЛЯНСКАВА

МУЛЬТИПЛИКАТИВНЫЙ ПОДХОД К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ АПК РЕГИОНА

В статье предлагается методика оценки эффективности государственной поддержки аграрного сектора региона на основе мультипликативного подхода. Проводится анализ мультипликативной эффективности бюджетной поддержки и обосновываются приоритетные направления ее развития в Самарской области.

Ключевые слова: аграрный протекционизм, агропродовольственный комплекс, мультипликатор, регион

Эффективное управление, распределение и использование бюджетных средств — одни из наиболее острых проблем, стоящих перед федеральными и региональными органами управления агропродовольственным комплексом (далее — АПК). Однако процесс разработки методики оценки эффективности государственной поддержки сдерживает *структурная несбалансированность аграрной политики*, прежде всего низкая доля прямой бюджетной поддержки. Достаточно сказать, что только две трети бюджетных средств доходит до товаропроизводителей. Остальные идут на финансирование государственных услуг и деятельности партнеров крестьян по АПК, оседая в руках посредников. Стабильно развиваться в таких условиях АПК не может.

Необходимость государственной поддержки

Формирование структурных и экономических предпосылок, необходимых для обеспечения экономической стабильности АПК, требует решения ряда фундаментальных задач, одна из которых — рациональное распределение финансовых ресурсов бюджетов всех уровней. В решении этой задачи важнейшее значение имеет не столько абсолютный размер бюджетных ассигнований, сколько рациональные формы и методы управления ими, а также порядок доведения до сельскохозяйственных товаропроизводителей.

Потребности сельского хозяйства в эффективной бюджетной поддержке необходимо рассматривать с перспективой, *минимум, на десять*

лет. Исходной точкой при этом должна быть реально обоснованная потребность села в этой поддержке, в т.ч. «доля» в ней аграрного протекционизма¹.

В рыночной экономике целевая функция политики государственной поддержки сводится к поддержанию доходности товаропроизводителей. Речь идет об обеспечении как нормально функционирующих хозяйственных субъектах, так и всего уровня доходности, необходимого для поддержания производства в объемах, адекватных общественному спросу и емкости агропродовольственного рынка² (в данном случае — регионального). При этом «нормальным» функционированием субъектов поддержки, полагаем, является уровень рентабельности, соответствующий среднеотраслевым достижениям в эффективности используемых ресурсов, а также обеспечивающий достаточный для осуществления необходимых темпов расширенного воспроизводства.

По имеющимся расчетам, чтобы осуществлять планомерный воспроизводственный процесс, основанный на самофинансировании, *оптимальный уровень рентабельности сельскохозяйственного производства* должен быть не менее 20–25% (с дифференциацией по отраслям)³. Значит, государственная поддержка должна быть не только многовекторной, но и адресной.

Так, например, с учетом недостаточных протекционистских дотаций и компенсаций в среднем за 2008–2010 гг. уровень рентабельности производства в аграрном секторе Самарской области не превышал 17,5%. В этом *главная причина аграрного кризиса*. Ясно, что в таких условиях государственные экономические регуляторы и конкретные протекционистские меры должны ориентировать субъектов рынка на реализацию принципа самофинансирования, достижение которого возможно при условии мониторинга за эффективным использованием вкладываемых в развитие АПК средств.

При этом субъекты поддержки, как правило, по отношению к среднеотраслевым показателям уровня хозяйствования и доходности (уровня рентабельности) образуют три группы.

Первая. Хозяйствующие на среднем уровне.

Вторая. Более эффективно хозяйствующие.

Третья. Характеризующиеся той или иной степенью бесхозяйственности.

Конечно, рынок меняет ориентиры и приоритеты аграрного протекционизма. Но это не означает, что экономически слабые должны исключаться из системы государственной поддержки. К ним должны быть применены *особые меры* финансово-экономического оздоровления (реструктуризация задолженности; проведение структурной реорганизации,

¹ Гайсин Р.С. Механизмы рыночного регулирования и господдержки сельского хозяйства с позиций эффективности, справедливости, стабильности // Сельское хозяйство в современной экономике: новая роль, факторы роста, риски. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова: «Энциклопедия российских деревень», 2009. С. 339–341.

² Буздалов И.Н. Аграрный протекционизм как инструмент государственного регулирования сельского хозяйства в рыночных условиях / URL: <http://www.agroacadem.ru/science/e-library>.

³ Гатаулина Е.А., Мазлов В.З. и др. Мониторинг осуществления Госпрограммы (2008–2009 годы). М.: Колос, 2010. С. 21.

в частности, присоединение к эффективно работающим предприятиям; создание новых кооперативов; переориентация на развитие промыслов и других видов деятельности). Вместе с тем обязательной и для третьей группы должна быть целевая бюджетная поддержка социальной сферы.

Иные, также дифференцированные, подходы к осуществлению мер аграрного протекционизма следует применять к хозяйствующим субъектам первой и второй группы.

Если ценовой механизм, кредитная и налоговая системы построены так, что при реализации продукции в нормально работающих предприятиях после уплаты налогов, процентов по кредитам и т.д. остается прибыль, здесь достаточны умеренные или даже минимальные, «корректирующие» меры прямой бюджетной поддержки. Однако действующая система государственной поддержки *не позволяет это осуществить*.

Как оценить эффект от государственной поддержки в регионах?

Характеризуя ситуацию с государственной поддержкой АПК в России, следует отметить очевидную ее недостаточность, в т.ч. в сравнении с развитыми странами⁴. Ситуацию усугубляет то, что отмеченный низкий уровень субсидирования сопровождается повсеместная практика выделения агропромышленному комплексу бюджетных средств по множеству направлений. Это приводит к распылению средств и к ослаблению контроля за их использованием. Но иного и быть не может в ситуации отсутствия системы индикаторов и показателей, позволяющих оценить реальную величину эффекта, полученного от господдержки.

Как результат, бытует мнение, согласно которому поддержка АПК неэффективна, поскольку снижает заинтересованность сельхозпроизводителей и изыскании «внутренних резервов» роста. Однако *это не так*.

В период 1993–2010 гг. автором был проведен анализ экономической зависимости между уровнем государственной помощи из различных уровней бюджетов и эффективностью ведения сельскохозяйственного производства с применением метода корреляционно-регрессионного анализа (далее – КРА) по 27 районам Самарской области. Исследование выявило наличие тесной зависимости между уровнем использования земли (Y) и уровнем бюджетной поддержки (X) как по региону, так и в зональном разрезе (см. табл. 1).

Сравнительный анализ по зонам свидетельствует, что наибольшая отдача на добавочный капитал наблюдается в Центральной зоне, и в меньшей степени – в Северной зоне.

Так, с увеличением государственной поддержки на единицу земельной площади на 1% эффективность использования земли возрастает на 0,34% в Центральной зоне и на 0,22% в Южной. В Северной зоне отмечена слабая теснота связи между уровнем бюджетной поддержки и

⁴ В целом в странах Западной Европы и США государственные субсидии в доходах фермеров составляют более 50%, в Японии – свыше 70%. В России же такие субсидии менее 20% (Щетинина И.В. Продовольственная безопасность и последствия вступления России в ВТО // Глобализация и аграрная экономика России: тенденции, возможные стратегии и риски. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова: «Энциклопедия российских деревень», 2011. С. 140–143).

уровнем использования земли, поскольку деятельность предприятий этой зоны менее чутко реагирует в связи с благоприятными природно-климатическими условиями. В целом по региону заметна прямая умеренная зависимость между анализируемыми индикаторами, а вариация результативного признака более чем на 37% объясняется за счет вариации исследуемого фактора.

Т а б л и ц а 1

Зависимость уровня использования земельных угодий (Y) с уровнем бюджетной поддержки (X) в сельскохозяйственных зонах Самарской области (1993–2010 гг.)

Зоны области	Уравнение регрессии $y = a_0 + a_1x$	Частный коэффициент детерминации (D)	Частный коэффициент эластичности (Э)	Характер силы связи по шкале Чеддока
Северная зона	$Y = 1095,5 + 0,8X$	0,087	0,12	слабая
Центральная зона	$Y = 3157,1 + 2,36X$	0,268	0,34	умеренная
Южная зона	$Y = 471,6 + 5,91X$	0,243	0,22	умеренная
В целом по области	$Y = 1625,3 + 2,67X$	0,32	0,37	умеренная

Источник: Муниципальные районы Самарской области. 2010: Стат. сб./ Самара: Стат. Самара, 2011.

Следует также отметить, что подавляющая часть бюджетной поддержки приходится на районы с малой продуктивностью гектара (16 районов или 59% от общего числа). Для выравнивания их условий деятельности поддержку следует повысить как минимум в 10 раз.

Более того, чтобы *только приостановить деградацию* производственной базы и социальной сферы села, масштабы государственной поддержки (во всех формах) следует привести в соответствие со средней рентабельностью отрасли – 20–25%. Но эффект от этого будет получен лишь в случае, если каждый рубль поддержки будет целевым образом выделяться под реально ожидаемый эффект.

Поэтому основными критериями селективной поддержки хозяйств должны стать, во-первых, *уровень издержек на единицу продукции* с учетом ее качества. Во-вторых, *объемы реализации* на внутреннем и внешнем продовольственном рынках. Чтобы этого достичь, государственное воздействие на АПК должно базироваться на двух принципах.

Первый. Товаропроизводители осуществляют (в основной массе) воспроизводство на началах самофинансирования за счет собственных накоплений, а конкретные государственные меры по их поддержке и регулированию являются дополнительными.

Второй. Рыночные методы и инструменты, применяемые дифференцированно на основе программно-целевого подхода, должны стимулировать товаропроизводителей к интенсификации производства и к повышению его эффективности⁵. Решение этой задачи лежит в плоско-

⁵ Узун В.Я. Принципы бюджетной поддержки сельского хозяйства и их практическая реализация // Сельское хозяйство в современной экономике: новая роль, факторы роста, риски. М.: ВИАПИ им. А.А. Никонова: «Энциклопедия российских деревень», 2009. С. 320–324.

сти формирования системы показателей, отражающих такие результаты господдержки АПК, как:

- улучшение качества жизни посредством поддержки товарного сельхозпроизводства;
- обеспечение безопасного, полноценного, доступного продовольствия;
- рациональное использование сельскохозяйственных земель;
- содействие полноценному развитию сельских сообществ;
- расширение рынков для продукции агрокомплекса.

При таком подходе мерилom эффективности государственной агропродовольственной политики на региональном уровне могут быть шесть показателей.

Первый. Доля сельского хозяйства в валовом региональном продукте.

$$УВ \text{ с.х.} = \frac{ВП \text{ с.х.}}{ВРП} \times 100, \quad (1)$$

где $УВ \text{ с.х.}$ — удельный вес отрасли сельского хозяйства;

$ВП \text{ с.х.}$ — валовая продукция сельского хозяйства, руб.;

$ВРП$ — валовой региональный продукт, руб.

При оценке эффекта необходимо сопоставить коэффициент изменения доли сельского хозяйства (в динамике) с коэффициентом изменения показателей господдержки.

$$\frac{УВ \text{ с.х.}_1}{УВ \text{ с.х.}_0} > \frac{ЧП_1}{ЧП_0} \quad \text{высокая эффективность, (2)}$$

где $УВ \text{ с.х.}_0$ и $УВ \text{ с.х.}_1$ — удельный вес отрасли сельского хозяйства в базисном и отчетном годах;

$ЧП_0$ и $ЧП_1$ — объем государственных вложений в отрасль в базисном и отчетном годах.

Второй. Прирост валовой продукции сельского хозяйства (ежегодные темпы прироста).

$$T_{\text{пр}} = \frac{ВП_1}{ВП_0} - 100, \quad (3)$$

где $T_{\text{пр}}$ — прирост валовой продукции.

Для оценки эффективности следует сопоставить темпы прироста валовой продукции с темпами прироста государственной поддержки.

Третий. Экономический рост — ежегодное устойчивое увеличение прироста продукции.

$$T_p = ВП_1 / ВП_0 > 1, \quad (4)$$

где T_p — ежегодный рост валовой продукции сельского хозяйства, рассчитанной в сопоставимых ценах.

Четвертый. Обеспеченность населения региона основными продуктами питания (Jc), главным образом из собственных источников.

$$J_c = ОП_i / Пф_i, \quad (5)$$

где $ОП_i$ – объем собственного производства i -го вида продукта в натуральном выражении;

$Пф_i$ – фактическое потребление i -го вида продовольствия в регионе.

Если:

$K_c = 1$ – полное самообеспечение по i -му виду продукта;

$K_c < 1$ – уровень обеспечения i -м видом продукции недостаточен;

$K_c > 1$ – избыток i -го вида продукции.

Пятый. Индекс продовольственной зависимости от ввоза (импорта) продовольствия в регион (J_3).

$$J_3 = B(И)_i / ОП_i, \quad (6)$$

где $B(И)_i$ – ввоз (включая импорт) i -го вида продукта в натуральном выражении;

$ОП_i$ – объем собственного производства i -го вида продукта в натуральном выражении.

Если:

$0,2 > J_3 > 0,1$ – уровень продовольственной зависимости безопасный;

$0,25 > J_3 > 0,3$ – уровень продовольственной зависимости пороговый;

$J_3 > 0,5$ – уровень продовольственной зависимости опасный.

Шестой. Индекс изменения конечного продукта АПК региона ($J_{кп}$).

$$J_{кп} = \frac{КП_1}{КП_0} \quad (7)$$

В состав конечного продукта включается вся товарная продукция, созданная в I, II и III сферах АПК, а также объем услуг.

Конечный продукт ($КП$) рассчитывается как разность между объемом валовой продукции товаров и услуг ($ВП$) и части ее, используемой на непосредственное потребление ($П_k$) в АПК.

$$КП = ВП - П_k \quad (8)$$

Стоимость конечного продукта агропродовольственного комплекса ($СК$) складывается из массы чистого продукта, созданного в сельском хозяйстве ($ЧП_c$) и части чистого продукта отраслей пищевой, легкой промышленности, относящихся к III сфере АПК ($ЧП_{лп}$), а также отраслей сферы обращения, транспорта и связи ($ЧП_{тс}$).

$$СК = ЧП_c + ЧП_{лп} + ЧП_{тс} \quad (9)$$

Используя данные показатели, можно оценить эффективность государственной поддержки на региональном уровне (см. табл. 2).

Т а б л и ц а 2

Эффективность государственной поддержки АПК в Самарской области

Показатель	2000 г.	2005 г.	2009 г.	2010 г.
Объем государственной поддержки АПК региона из федерального и областного бюджетов, тыс. руб.	853 800	2 596 052	1 333 759	2 490 743
а) индекс изменения к предыдущему году	2,2	1,12	0,78	1,87
Показатели эффективности:				
1. Доля сельского хозяйства в валовом региональном продукте, в %	7,7	6,0	5,2	3,2
2. Индекс физического объема продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах, к предыдущему году)	1,003	0,973	0,925	0,699
3. Доля ввоза, включая импорт, в производстве основных продуктов питания, в %:				
мясо и мясопродукты	32,5	49,5	80,8	121,2
молоко и молокопродукты	18,9	45,6	98,4	137,5
картофель	4,9	2,2	8,2	10,5
овощи	10,7	10,3	21,8	57,3
4. Индекс самообеспеченности основными продуктами питания, в %:				
мясо и мясопродукты	67,5	50,5	19,2	-21,1
молоко и молокопродукты	81,1	54,4	1,6	-37,5
картофель	95,1	97,8	91,8	89,5
овощи	89,3	89,7	78,2	42,7
5. Соотношение индексов валового производства продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах) и государственной поддержки	0,45	0,87	1,18	0,37
6. Рентабельность отрасли (с учетом субсидий), в %	4,4	2,6	17,5	17,6

Анализ представленных в *таблице 2* данных позволяет сделать вывод об устойчивой тенденции *снижения эффективности использования бюджетных средств* для поддержки АПК региона, при одновременном росте их объемов. Казалось бы, эффективно использовались субсидии в 2010 г. Но стабильное ежегодное снижение объемов продукции сельского хозяйства (в сопоставимых ценах) даже при значительном финансировании важнейших целевых региональных программ не обеспечивает экономический рост сельскохозяйственного производства в целом.

Мультипликативный эффект от государственной поддержки АПК

Государственная поддержка аграрного комплекса изменяет экономику многих отраслей, имеющих не только прямые взаимосвязи, но и опосредованные. Практикой доказано, что один работник, занятый в сфере аграрного производства, дает работу 4–5 чел. в других отраслях. Отсюда следует, что государственная поддержка в сельском хозяйстве

обладает мультипликативной эффективностью⁶, которая проявляется: в снижении совокупных издержек производства; в росте общих объемов производства; в росте совокупной рентабельности.

Для оценки мультипликативной эффективности государственной поддержки можно воспользоваться мультипликатором инвестиций, который показывает, во сколько раз увеличится национальный доход (чистый доход) в результате осуществления первоначальных инвестиций.

Исчислить его можно при помощи формулы Дж.М. Кейнса.

$$\Delta V = j \times M, \text{ где } M = \frac{1}{(1 - MPC)} \text{ и } \Delta V = j \times \frac{j}{(1 - \dot{I}\dot{D}\dot{N})}, \quad (10)$$

где M – мультипликатор;

j – первичные инвестиции;

MPC – предельная склонность к потреблению;

ΔV – рост чистого дохода⁷.

Из этой формулы (10) видно, что мультипликатор находится в прямой зависимости от предельной склонности к потреблению и обратно пропорционален предельной склонности к сбережениям (доля сбережений).

Аграрный мультипликатор отражает уровень использования совокупных ресурсов. В сельском хозяйстве этот коэффициент не всегда может иметь положительное значение. Он может иметь знак «минус» в случае, когда сельское хозяйство не развивается и происходит кумулятивное падение спроса.

Оценка мультипликативной эффективности государственной поддержки сельскохозяйственных предприятий Самарской области позволила выявить, что бюджетная помощь не оказывает значительного влияния на эффективность и финансовую устойчивость товаропроизводителей в связи с низкими размерами ее дифференцированного уровня (см. табл. 3). Хотя с реализацией государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. и федеральным законом «О развитии сельского хозяйства» в субъектах Федерации и увеличились объемы бюджетного финансирования отрасли (в 2006–2010 гг. объемы государственной поддержки сельскохозяйственным предприятиям Самарской области возросли почти в 4,5 раза).

Наши расчеты свидетельствуют: даже незначительная поддержка способна оказать влияние на эффективность производства, если она будет осуществляться одновременно с использованием внутренних резервов самих сельскохозяйственных предприятий региона. Однако с ростом доли субсидий в выручке наблюдается снижение показателя аграрного мультипликатора, а, следовательно, и финансовой устойчивости (VI и VII группы). А предприятия I–III группы, с наиболее низким уровнем

⁶ Основные принципы мультипликативного подхода, основанного на умножающемся экономическом эффекте, сформулированы Н. Стефановым (см.: Стефанов Н. Мультипликативный подход и эффективность / Пер. с болг. М.: Политиздат, 1980).

⁷ Кейнс Дж.М. Общая теория занятости, процента и денег (1936) / Пер. с англ. М.: Гелиос АРВ, 2011. С. 175–177.

поддержки, обеспечивают большую отдачу товарным производством на вложенный дополнительный рубль. Это вызвано тем, что государственная финансовая поддержка сельскохозяйственных производителей основывается главным образом на предоставлении дотаций и компенсаций затрат на производство тех видов продукции, которые в момент распределения финансовых ресурсов оказались убыточными или низко рентабельными.

Т а б л и ц а 3

Оценка мультипликативной эффективности государственной поддержки АПК Самарской области (в среднем за 2008–2010 гг.)*

Группы предприятий по доле субсидий в выручке		Количество предприятий		Средняя доля субсидий в выручке, в %	Средняя доля затрат в выручке, в %	Рентабельность, без учета субсидий, в %	Рентабельность, с учетом субсидий, в %	Коэффициент финансовой устойчивости	Аграрный мультипликатор (размер валовой продукции на единицу совокупного ресурса)
№ группы	в %	всего	в % к итогу						
I	0,0	17	3,9	0,0	89,6	22,2	22,2	0,13	1,12
II	< 10,0	283	65,2	5,4	83,4	38,5	45,8	0,11	1,08
III	10,0–20,0	98	22,6	13,1	97,2	32,8	50,0	0,09	1,17
IV	20,0–30,0	18	4,1	24,1	107,9	5,4	30,9	-0,12	0,95
V	30,0–40,0	5	1,2	33,7	83,9	46,6	95,9	0,14	1,32
VI	40,0–50,0	3	0,7	42,8	132,7	-16,8	18,5	-0,25	1,01
VII	> 50,0	10	2,3	160,4	134,1	9,2	181,9	-0,17	0,76
В среднем		443	100,0	34,8	50,2	12,9	88,6	-0,01	1,06

* Без учета городов.

Источник: Формы отчетности о финансово-экономическом состоянии товаропроизводителей агропромышленного комплекса за 2008–2010 гг.

Таким образом, механизм дотирования и субсидирования носит *уравнительный характер*. Он не обеспечивает целевого и рационального использования выделяемых средств, а списание и пролонгирование долгов по кредитам некредитоспособным заемщикам ухудшает положение эффективно хозяйствующих субъектов на рынке сельскохозяйственных продуктов.

Приходится констатировать, что уровень поддержки не связан напрямую с эффективностью и устойчивостью предприятий, которые получают бюджетную помощь, поскольку в основном убыточные, а не динамично развивающиеся субъекты получают компенсационные выплаты из бюджета в 2–6 раз выше, чем выручка от реализации произведенной ими продукции (VII группа). Наиболее же эффективное использование бюджетных средств наблюдается у предприятий, где активно используется добавочный капитал (V группа).

Основными причинами недостаточной отдачи бюджетных средств, направленных на финансирование государственной поддержки АПК Самарской области, являются:

- хронический недостаток собственных оборотных средств в сельскохозяйственных организациях;
- практическое отсутствие помощи государственных структур по реализации сельскохозяйственными организациями произведенной продукции, как на внутреннем, так и на внешнем рынках;
- недоразвитость транспортной и рыночной инфраструктуры.

Оказание помощи сельским товаропроизводителям по разным направлениям требует разработки многочисленных методик ее распределения, что затрудняет оценку эффективности использования средств государственной поддержки. Эту практику необходимо менять. Полагая, что важнейшими направлениями, способствующими повышению эффективности государственной поддержки агропродовольственного комплекса, должны выступить четыре.

Первое направление. Прямая зависимость между уровнем государственной финансовой поддержки и экономических конкретных критериев деятельности товаропроизводителей.

Второе направление. Поощрение наиболее эффективных и прогрессивных форм и видов производств, обеспечивающих сельскохозяйственным товаропроизводителям необходимые доходы для устойчивой хозяйственной деятельности и расширенного воспроизводства; концентрация финансовых ресурсов на наиболее важных, «стратегических направлениях».

Третье направление. Сокращение числа каналов (видов) расходования государственной поддержки, переход от «отраслевого» принципа финансирования к «территориальному».

Четвертое направление. Переход на программный принцип распределения бюджетных средств при одновременном ограничении предоставления финансовых ресурсов «в одни руки»; стимулирование производства, способного обеспечить саморазвитие и достойные доходы работающим.

В заключение отметим, что предлагаемый метод распределения бюджетных средств учитывает важнейший принцип рациональности — степень окупаемости вкладываемых ресурсов, и позволяет оценить отдачу бюджетных трат всех видов государственной помощи АПК, в привязке к эффективности сельскохозяйственного производства. Отметим также, что преимущества учета мультипликативной эффективности аграрной экономики в том, что этот подход позволяет не только более полно оценивать ее экономическую и социальную эффективность, но и разрабатывать меры по их оптимизации, по обеспечению устойчивого экономического роста и социальной стабильности регионального агропродовольственного комплекса.