

Оценка эффективности государственного регулирования и поддержки сельскохозяйственных производителей на региональном уровне

©2009 Р.М. Котов

Кемеровский государственный сельскохозяйственный институт

Рассмотрены различные подходы к оценке эффективности государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства, дана их обобщающая характеристика. Предложен методический подход к оценке эффективности государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства на региональном уровне.

Ключевые слова: поддержка сельского хозяйства, эффективность поддержки, государственное регулирование сельского хозяйства, оценка эффективности поддержки сельского хозяйства на региональном уровне.

Для выработки эффективной аграрной политики необходимо иметь критерии количественной оценки ее влияния непосредственно на сельскохозяйственных производителей, их благосостояние. Важной характеристикой таких методов является их способность учитывать не только средства, прямо выделяемые на нужды сельского хозяйства, но и другие ресурсы, опосредованно используемые государством для поддержки аграрного сектора. Многие методики оценки государственной поддержки сельского хозяйства основаны на сравнении цен, по которым сельхозпроизводители фактически реализуют свою продукцию или приобретают ресурсы, с ценами, которые сложились бы в отсутствие государственного вмешательства, т.е. в состоянии рыночного равновесия. Такие цены называются справочными ценами (reference prices). Для товаров, которые обращаются на мировых рынках, показателем альтернативных издержек выступают мировые цены. Государственное регулирование агропродовольственного сектора не обязательно выражается в поддержке сельскохозяйственных производителей. Политика государства может выражаться как в субсидировании, так и в налогообложении производителей. В первом случае разница между внутренней и справочной ценами будет иметь положительное значение, а во втором - отрицательное.

В данной связи можно выделить показатели ценового регулирования, показатели оценки бюджетной поддержки и обобщающие показатели.

В мировой практике широко известен показатель, используемый Организацией экономического развития и сотрудничества (ОЭСР), "оценка поддержки производителя" PSE (producer support estimate)¹. ОЭСР регулярно рассчитывает коэффи-

циент PSE для стран-членов и не членов этой организации с 1987 г. Для России данный показатель ОЭСР рассчитывает с 1997 г. Показатель PSE отражает все трансферты сельхозпроизводителям, как от потребителей, так и от налогоплательщиков, получаемые производителями в результате проводимой государством политики поддержки сельского хозяйства. Он включает в себя два компонента: прямую бюджетную поддержку и косвенную, называемую также "поддержкой рыночной цены" MPS (market price support). MPS отражает разрыв между внутренней и справочной ценами. Внутренние цены измеряются у ворот фермы и для сравнения с мировыми ценами корректируются с учетом затрат на доставку, переработку и маркетинг, т.е. на маржу до рынка, на котором отечественный продукт реально встречается с импортным так, чтобы сравнение цен происходило в одной точке и было наиболее адекватным.

Для целей Всемирной торговой организации применяется показатель "агрегированная мера поддержки" AMS (aggregated measure of support). Этот показатель практически аналогичен PSE, однако он несколько упрощен и отражает степень влияния внутренней политики на условия международной торговли. Меры, оказывающие влияние на условия мировой торговли, называются мерами "желтого цвета", а не оказывающие такого влияния - мерами "зеленого цвета". Последние не учитываются при расчете AMS.

Наиболее простыми и также широко применяемыми показателями являются "номинальный коэффициент защиты" NPC (nominal protection coefficient) и "номинальная норма защиты" NPR (nominal protection rate). Первый рассчитывается как отношение внутренней цены на продукт к мировой. Второй - как разница этих цен, отнесенная к мировой цене, выраженная в процентах. Эти показатели не учитывают влияния государственной политики, проводимой на рынке средств производства, но измеря-

¹ OECD's Producer Support Estimate and Related Indicators of Agricultural Support: Concepts, Calculations, Interpretation and Use (The PSE Manual). OECD, July 2008. Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/18/31/41121738.pdf>.

ют воздействие государства на рынок сбыта сельскохозяйственной продукции. Если NPC > 1, то сельскохозяйственные производители субсидируются, а при NPC < 1 сельское хозяйство облагается налогом. Если NPC равен единице, то это характеризует нейтральную государственную политику.

Оценками, учитывающими влияние на цены ресурсов, являются показатели “эффективный коэффициент защиты” EPC (effective protection coefficient) и “эффективная норма защиты” EPR (effective protection rate). Они отражают соотношение добавленных стоимостей продуктов, которые равны разности между ценой конечного продукта и стоимостью средств, используемых для его производства.

В Австралии разработан и используется показатель “эффективный уровень поддержки” ERA (the effective rate of assistance). Этот показатель определяется как соотношение между стоимостью, добавленной на единицу валовой продукции, с учетом поддержки отрасли государством и той же добавленной стоимости, но без учета такой поддержки. В этом случае валовая продукция учитывается в мировых ценах. При расчете “эффективного уровня поддержки” учитывается поддержка производителей посредством предоставления льготных кредитов, льготного налогообложения, оказания услуг по льготным ценам или бесплатно, прямых дотаций и субсидий, высоких закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию и др.

В российской практике известен “показатель поддержки сельского хозяйства” (ППСХ), предло-

дукции в целом. При расчете ППСХ так же, как и в ERA, учитывается поддержка производителей посредством предоставления льготных кредитов, льготного налогообложения, оказания услуг по льготным ценам или бесплатно, прямых дотаций и субсидий, высоких закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию и др., отнесенная к объему сельскохозяйственной продукции в мировых ценах. Значение данного показателя, большее единицы, свидетельствует о поддержке отечественного аграрного производства, а меньшее - о его налогообложении².

В вопросе оценки эффективности государственной аграрной политики на региональном уровне интересен опыт Свердловской области, где применяется методика, позволяющая оценить эффективность совокупной прямой поддержки сельскохозяйственных организаций из федерального и регионального бюджетов на основе соотношений объема совокупной поддержки и ее финансового результата. Финансовый результат поддержки определяется по приросту продукции (валовой или товарной). Эффективность поддержки рассчитывается как отношение прироста (изменения) валовой или товарной продукции к объему поддержки. Показатель эффективности поддержки можно определить по всей сельскохозяйственной продукции, а также по отраслям и подотраслям, в разрезе как хозяйств, так и районов³. Представим обобщающую характеристику приведенных методов (табл. 1).

При выборе методики оценки эффективности государственной поддержки сельского хозяйства на региональном уровне необходимо руко-

Таблица 1. Обобщающая характеристика методов оценки эффективности государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства

Группа показателей	Показатель	Достоинство метода	Недостатки метода
Ценовое регулирование	NPC (nominal protection coefficient)	Простота расчета Возможность расчета как для совокупного производства, так для конкретного вида продукции	Не учитывает влияния государства на рынок средств производства
	EPC (effective protection coefficient)	Одновременно учитывает воздействие государства на рынок реализации сельхозпродукции и рынок средств производства	Требуется обширная база специфических данных
Прямая бюджетная поддержка	ЭП (эффективность поддержки)	Адаптирован для регионального уровня	Учитывает только производственный аспект поддержки
Обобщающие показатели	ERA (effective rate of assistance)	Возможность применения к различным отраслям экономики	Не является общепринятым методом в международных расчетах
	PSE (producer support estimate)	Глубокая адаптация к аграрному сектору Применяется международными организациями (сопоставимость)	Требуется обширная база данных
	ППСХ (показатель поддержки сельского хозяйства)	Глубокая адаптация к аграрному сектору	Не является общепринятым методом в международных расчетах

женный С.В. Киселевым, который может быть рассчитан как по отношению к отдельным продуктам, так и по отношению к сельскохозяйственной про-

² Киселев С.В. О мониторинге государственного регулирования сельского хозяйства // Рос. экон. журн. 1995. □ 2.

водствоваться принципами максимального учета разных ее аспектов. В этом отношении наиболее предпочтительной является методика ОЭСР.

Предлагаемый методический подход предусматривает оценку эффективности государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства на региональном уровне через систему применяемых ОЭСР показателей, которые характеризуют различные аспекты государственной аграрной политики, связанной с воздействием на сельских товаропроизводителей в определенном регионе через совокупность федеральных и региональных программ. Применение методики ОЭСР в несколько модифицированном виде для регионального уровня возможно в следующих аспектах: во-первых, для оценки эффективности поддержки производства конкретных видов сельскохозяйственной продукции; во-вторых, для оценки эффективности поддержки производителей, которые производят валовую сельскохозяйственную продукцию в регионе.

Интегральным показателем, характеризующим эффективность государственной поддержки сельских товаропроизводителей в целом, является PSE. Региональный PSE (PSE_r) позволяет учесть все трансферты от потребителей и налогоплательщиков в пользу товаропроизводителей определенного региона в результате мер государственного вмешательства федерального и регионального уровней. PSE_r будет складываться из сумм, направленных на поддержку рыночных цен, и бюджетных платежей производителям в результате осуществления поддержки.

$$PSE_r = MPS_r + BOT_r, \quad (1)$$

где PSE_r - поддержка производителя в регионе r ;
 MPS_r - поддержка рыночной цены на сельхозпродукцию в регионе r ;
 BOT_r - бюджетные и другие платежи производителям в результате осуществления поддержки в регионе r .

Важным элементом PSE_r является показатель поддержки рыночной цены (MPS). При расчете показателя поддержки рыночной цены для регионального уровня основополагающим моментом является выбор справочных цен. По методике ОЭСР в качестве справочных цен применяются мировые цены либо импортные или экспортные цены.

По нашему мнению, при выборе справочных цен для определенного региона нужно учитывать особенности страны, ее географические размеры, уровень развития аграрного производства и природно-климатические условия ведения сельского хозяйства. В этой связи целесообразнее в качестве справочных цен применять средние цены,

сложившиеся в федеральных округах, поскольку регионы, объединенные в эти округа, более близки по условиям аграрного производства.

В методике ОЭСР справочные цены выступают как равновесные, т.е. цены без государственного вмешательства. При региональных расчетах все же необходимо учитывать воздействие общенациональной аграрной политики, если она направлена на поддержку производителей, в том числе через ценовое регулирование, поскольку это отразится на уровне цен в конкретном регионе.

Для регионального уровня рассчитывается показатель MPS_r , который отражает поддержку рыночной цены для валовой продукции сельского хозяйства в регионе r и находится как сумма поддержки рыночных цен по определенным видам продукции i . Если рассчитать уровень поддержки рыночной цены для i -го продукта, то получится показатель "поддержки рыночной цены i -го продукта" в регионе r - MPS_{ir} . В этом случае MPS_r можно выразить следующим образом:

$$MPS_r = \sum_i \left(\frac{MPS_{ir}}{VP_{ir}} \right) \cdot VP_r, \quad (2)$$

где VP_{ir} - объем производства i -го продукта в регионе r ;

VP_r - объем валовой продукции сельского хозяйства в регионе r .

Ключевым показателем в данной формуле выступает MPS_{ir} . Его расчет является наиболее трудоемким и может вызвать сложности, поскольку требует обширных данных региональной статистики. Представим алгоритм расчета MPS_{ir} (табл. 2).

Поскольку часть продукции растениеводства, которая идет на корма сельскохозяйственным животным, может быть также субсидирована, постольку это должно быть учтено во избежание двойного счета при оценке поддержки производства продукции животноводства.

В практическом применении наиболее удобным показателем является процентный PSE. Он отражает уровень государственной поддержки в общих доходах производителя и рассчитывается в целом для всех товаропроизводителей. Для регионального уровня данный показатель будет иметь вид

$$\%PSE_r = \frac{PSE_r}{GFR_r} = \frac{PSE_r}{VP_r} + BOT_r, \quad (3)$$

где GFR_r - валовой объем производства и государственная поддержка производителей в регионе r .

Показатели оценки поддержки производителя (PSE и %PSE) являются основополагающими индикаторами эффективности государственной поддержки сельского хозяйства. Если

Таблица 2. Алгоритм расчета поддержки рыночной цены i -го продукта в регионе r (MPS_{ir})

Обозначение	Показатель	Единица измерения	Источник данных, расчет
QP_{ir}	Уровень производства i -го продукта в регионе r	т	Данные статистики
F	Из него корма	т	Данные статистики
PP_{ir}	Цена производителя (у ворот фермы) на i -й продукт внутри региона r	руб./т	Данные статистики
VP_{ir}	Объем производства (у ворот фермы) i -го продукта в регионе r	руб.	$QP_{ir} \cdot PP_{ir}$
QC_{ir}	Уровень потребления (использования) i -го продукта в регионе r	т	Данные статистики
CP_{ir}	Цены потребленного объема (у ворот фермы) i -го продукта в регионе r	руб./т	PP_{ir}
VC_{ir}	Объем потребления (использования) i -го продукта в регионе r	руб.	$QC_{ir} \cdot QP_{ir}$
RP_i	Справочная цена (у ворот фермы) i -го продукта	руб.	Данные статистики
MPD_{ir}	Разрыв цен по i -му продукту в регионе r	руб.	$PP_{ir} - RP_i$
TPC_{ir}	Трансферт производителям от потребителей в регионе r , связанный с продуктом i	руб.	Если $QC_{ir} > QP_{ir}$, то $MPD_{ir} \cdot QP_{ir}$, иначе $MPD_{ir} \cdot QC_{ir}$
EFC_{ir}	Излишняя стоимость кормов, произведенных в регионе r (если продукт i является кормовой культурой)	руб.	Если $F < QP_{ir}$, то $F \cdot MPD_{ir}$, иначе $QP_{ir} \cdot MPD_{ir}$
TPT_{ir}	Трансферт производителям от налогоплательщиков в регионе r , связанный с продуктом i	руб.	Если $QC_{ir} > QP_{ir}$, то 0, иначе $(QP_{ir} - QC_{ir}) \cdot MPD_{ir}$
MPS_{ir}	Поддержка рыночной цены i -го продукта в регионе r	руб.	$TPC_{ir} + TPT_{ir} - EFC_{ir}$

показатель PSE положительный, то производители поддерживаются в результате мер регулирования, если отрицательный - имеет место налогообложение. Если целью государственной аграрной политики на региональном уровне является поддержка сельхозтоваропроизводителей, то в первом случае можно говорить об эффективности государственных мер, а во втором - об их неэффективности.

В дополнение к приведенным выше показателям можно рассчитать ряд других коэффициентов, характеризующих дополнительные аспекты государственной аграрной политики на региональном уровне.

Номинальный коэффициент поддержки производителя, исчисленный для региона r - $PNAC_r$ (Producer Nominal Assistance Coefficient), отражает отношение уровня поддержки производителя к размеру доходов, исчисленных в справочных ценах без государственной поддержки.

Номинальный коэффициент защиты производителя $PNPC_r$ (Producer Nominal Protection Coefficient) отражает отношение уровня внутренних цен на определенный товар с учетом выплат на тонну продукции к справочным ценам. Данный коэффициент может рассчитываться как для отдельных видов продукции, так и для валовой сельскохозяйственной продукции внутри региона. Номинальный коэффициент защиты, пре-

вышающий единицу, свидетельствует о субсидировании товаропроизводителей в регионе, равный единице - о нейтральной политике, а если показатель ниже единицы, то производители облагаются налогом.

Методика ОЭСР позволяет оценить эффективность поддержки аграрных товаропроизводителей с точки зрения поддержки производства конкретных видов, группы видов или всех видов сельскохозяйственной продукции. Для этого показатель PSE делится на несколько составных частей, каждая из которых учитывает определенные направления государственной поддержки производителей.

Если к показателю поддержки рыночной цены определенных видов продукции прибавить суммы бюджетных выплат, связанных с поддержкой этих продуктов, то получится показатель "поддержка производства определенного вида продукции в регионе" $PSCT_r$ (Producer Single Commodity Transfers) - платежи от потребителей и налогоплательщиков, обусловленные осуществлением мер государственной поддержки, основанных на производстве определенного вида продукции. Наиболее наглядным и удобным показателем является процентный PSCT (%PSCT), который отражает долю поддержки, связанной с производством определенного вида продукции, в общих доходах производителей.

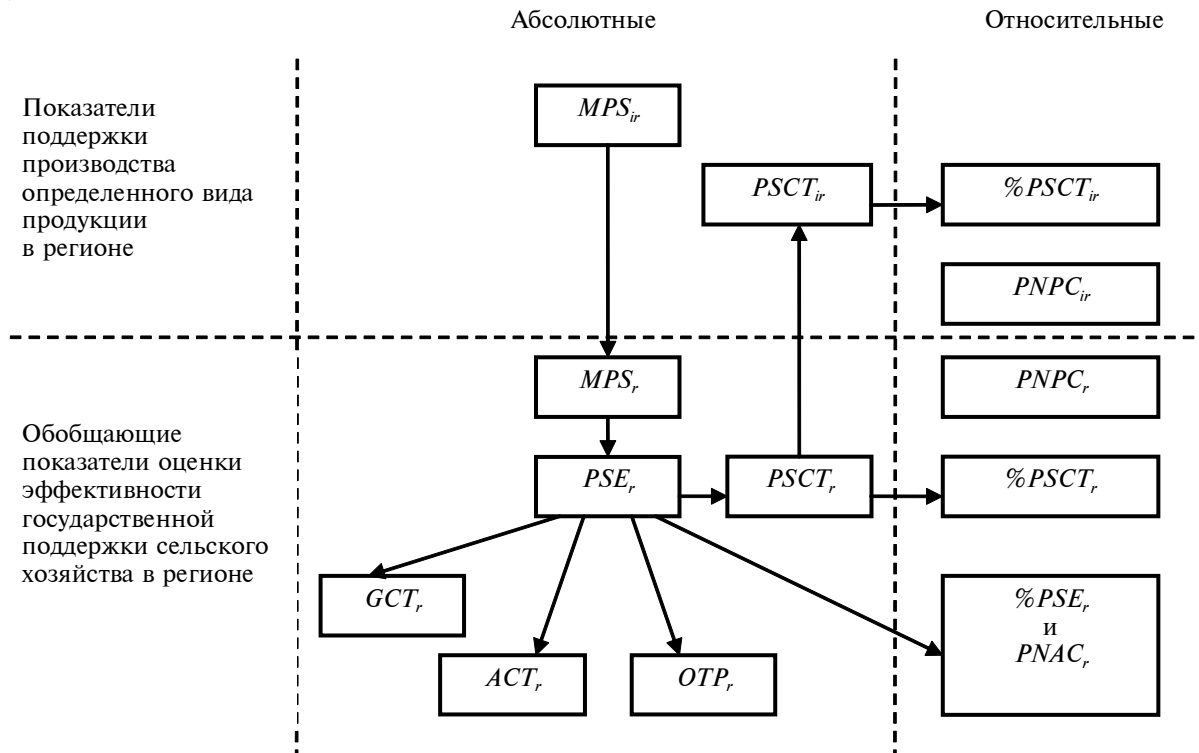


Рис. Порядок расчетов и классификация показателей оценки эффективности государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства на региональном уровне

Если государственная поддержка связана с производством группы определенных видов продукции в регионе r , то такие платежи будут учитываться в показателе “поддержка производства группы определенных видов продукции” GCT_r (Group Commodity Transfers). Если государственные платежи направлены на поддержку всех видов сельскохозяйственной продукции, то они учитываются в показателе “поддержка всей сельскохозяйственной продукции” ACT_r (All Commodity Transfers). Это платежи, обусловленные реализацией аграрной политики, которые осуществляются независимо от номенклатуры производимой сельхозпроизводителями продукции.

Последним является показатель “другие платежи производителям” в регионе r OTP_r (Other Transfers to Producers) - платежи, связанные с осуществлением мер аграрной политики, не требующие производства сельскохозяйственной продукции.

Оценку поддержки производителя на региональном уровне альтернативным способом можно представить как совокупность приведенных выше показателей:

$$PSE_r = PSCT_r + GCT_r + ACT_r + OTP_r. \quad (4)$$

Приведем порядок расчетов и классификацию показателей, характеризующих эффективность государственного регулирования и поддержки сельского хозяйства на региональном уровне (см. рисунок).

Таким образом, методический подход, предлагаемый автором, позволяет:

1) оценить эффективность государственной поддержки аграрного сектора на региональном уровне;

2) учесть не только суммы, прямо выделяемые из бюджета на поддержку сельских товаропроизводителей, но и ценовые трансферты от потребителей сельскохозяйственной продукции;

3) оценить эффективность государственной поддержки как в целом продуцентов, выпускающих все виды сельхозпродукции в регионе, так и производителей определенных видов сельскохозяйственной продукции в частности;

4) поскольку за основу взята международная методика, постольку это унифицирует подходы к оценке и интерпретацию результатов, обеспечивает возможности международных сопоставлений.

Поступила в редакцию 04.01.2009 г.