

Совершенствование методов и механизмов государственной поддержки аграрного сектора экономики на региональном уровне

© 2009 С.Н. Скориков

Марийский государственный технический университет, г. Йошкар-Ола

Рассматриваются вопросы государственной поддержки сельскохозяйственных организаций на региональном уровне, которая должна ориентироваться на приоритетные направления и оказываться с учетом существующих реалий.

Ключевые слова: государственное регулирование, бюджетное финансирование, агропромышленный комплекс, сельскохозяйственная организация, продовольственный рынок, региональная политика, бюджетные субсидии.

Государственное регулирование аграрного сектора в нашей стране представляет собой многоуровневую систему: федеральный, межрегиональный, региональный и муниципальный уровни регулирования. Выделение регионального уровня государственного регулирования соответствует структуре государственного управления и обусловлено определенной автономностью целей, интересов, ресурсов, дифференциацией условий, возможностей и необходимостью проведения в каждом регионе конкретной аграрной политики. Цели региональной аграрной политики в целом в большинстве регионов совпадают с общими целями российской аграрной политики: обеспечение потребностей населения продуктами питания по социально приемлемым ценам, содействие повышению конкурентоспособности отечественного аграрного сектора и социальному развитию села, охрана окружающей среды, ландшафта и т.д.

Необходимость разработки методологии определения приоритетов государственного регулирования агропромышленного комплекса, от которой зависит долгосрочное развитие отраслей АПК, выявилась в отсутствие четких правил регулирования со стороны государства. Действующий с 1997 г. федеральный закон № 491-1 "О государственном регулировании агропромышленного производства" устарел, не связан с бюджетным процессом, носит декларативный характер. Кроме того, в нем не прописаны четко полномочия и ответственность федерального центра и регионов в управлении агропромышленным комплексом, являющимся предметом их совместного ведения.

В ходе исследования структурных элементов бюджетного механизма целесообразно обратиться к их определению.

Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, государственные субсидии - это бюджетные средства, предоставляемые физическому

или юридическому лицу на условиях долевого финансирования целевых расходов.

Государственные дотации - бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации на безвозмездной и безвозвратной основах для покрытия текущих расходов.

Бюджетный кредит - форма финансирования бюджетных расходов, которая предусматривает предоставление средств юридическим лицам или другому бюджету на возвратной и возмездной основах.

Бюджетная ссуда - бюджетные средства, предоставляемые другому бюджету на возвратной, безвозмездной или возмездной основах на срок не более шести месяцев в пределах финансового года.

В положении по бухгалтерскому учету данные элементы бюджетного механизма трактуются как учет государственной помощи. В отношении экономической выгоды, связанной с результатом поступления активов (денежных средств, иного имущества) Положение по бухгалтерскому учету (ПБУ 13/2000) не применяется.

Следовательно, государственная помощь рассматривается в форме субсидий, субвенций, бюджетных кредитов и в пр.

С переходом к рыночным отношениям вследствие уменьшения государственной финансовой поддержки сельскохозяйственных организаций роль финансирования как основного блока финансово-кредитного механизма ослабевает, приоритет переходит к блоку кредитования и налогообложения. Вместе с тем неверно было бы совсем исключить его из арсенала воздействия на сельскохозяйственных товаропроизводителей. Полагаем, что в первую очередь следует изменить подходы к проблеме бюджетного финансирования.

На сельскохозяйственных предприятиях для финансирования развития производства используются собственные, бюджетные и кредитные ресурсы.

Собственные финансовые ресурсы формируются из денежной выручки от реализации продукции и оказания услуг, т.е. в результате всей хозяйственной деятельности сельскохозяйственных предприятий. К ним относятся амортизационные отчисления и прибыль. В АПК, особенно в сельскохозяйственном производстве, собственные инвестиционные возможности предприятий ограничены. Среди причин, приведших к сокращению доли собственных вложений, можно назвать: вынужденное распределение прибыли на текущее потребление, снижение роли амортизационных отчислений, отсутствие необходимого денежного обращения, резкое уменьшение государственной поддержки, высокий уровень налогообложения доходов, инфляционные и другие негативные явления.

Бюджетные ресурсы, согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации, направляются из средств государственного бюджета путем безвозвратного целевого финансирования на установленные мероприятия.

Кредитные ресурсы выдаются банковской системой на осуществление различных мероприятий на возвратной основе за установленную плату.

В отдельные годы на финансирование сельскохозяйственного производства направляются средства централизованных внебюджетных фондов, формируемых на уровне государства.

Согласно действующему законодательству, государственный бюджет является основным финансовым планом образования и использования общереспубликанского централизованного фонда денежных средств. Он выражает экономические отношения распределения валового внутреннего продукта между подразделениями общественного производства, классами и социальными группами на основе сложившихся форм собственности. В нем централизуется в условиях республики до половины произведенного национального дохода, это мощный источник финансирования развития общественного производства. От объема выделяемых бюджетных ресурсов зависит развитие тех или иных направлений народного хозяйства.

Основное назначение государственного бюджета в области сельского хозяйства - это внебюджетное регулирование доходов производителей сельскохозяйственной продукции, решение общегосударственных задач, которые не могут быть осуществлены отдельными предприятиями собственными средствами. За счет бюджетных ассигнований должны финансироваться затраты, которые непосредственно не связаны с производством продукции или дают медленную отдачу.

Финансирование из региональных бюджетов осуществляется по двум принципам:

- возвратности средств (кредит, контрактная схема финансирования, в том числе, через соглашение и договора);
- безвозвратного финансирования (субсидии, дотации и т.д.).

В настоящее время из-за недостатка финансовых ресурсов некоторые регионы, например Саратовская область, практически отказались от предоставления средств на безвозвратной основе, что является, на наш взгляд, неоправданным.

Взаимоотношения сельскохозяйственных организаций с государственным бюджетом строятся, с одной стороны, через уплату ими налогов в бюджет, а с другой - прямо или косвенно через ассигнования из бюджета на развитие производства. Такая ситуация приводит к тому, что финансовые отношения государства с сельскими формированиями могут выступать в двух формах: прямого и косвенного финансирования.

В первом случае взаимоотношения складываются в виде налоговых платежей организаций в государственный бюджет и прямого финансирования некоторых расходов организаций из госбюджета, а также в форме выдачи средств из других фондов.

Почти 50% бюджетных средств в АПК занимает поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, включая дотирование текущего производства и бюджетное финансирование долгосрочных вложений в отрасль. Во втором случае они реализуются в форме финансирования расходов на развитие сельского хозяйства, минуя сами сельскохозяйственные организации. Это финансирование государством капитальных вложений на мелиорацию и улучшение земель, содержание за счет средств бюджета мелиоративных и зооветеринарных систем, подготовка кадров для сельского хозяйства, расходы на науку.

Анализируя законодательство по исследуемой проблеме, необходимо отметить, что сложившаяся политика бюджетной поддержки сельского хозяйства до 1996 г. не имела системного характера, не была оформлена законодательно и поэтому ослабляла позиции сельскохозяйственных товаропроизводителей.

С принятием закона Российской Федерации "О развитии сельского хозяйства" были определены основные направления бюджетной поддержки, а также механизмы формирования системы кредитования в сельском хозяйстве.

Государственное регулирование агропромышленного производства осуществляется посредством следующих механизмов:

- программное регулирование инвестиционной деятельности, включая приобретение техники и оборудования, сортовых семян и племенного скота для

производства сельскохозяйственной продукции, в соответствии с целевыми программами;

- финансовое регулирование агропромышленного производства путем целенаправленной государственной кредитной, налоговой и страховой политики, создания благоприятных условий привлечения внешних инвестиций;

- прямое субсидирование мероприятий по улучшению и воспроизводству плодородия почв, предупреждению инфекционных заболеваний животных, уничтожению вредителей растений, поддержке племенного дела в животноводстве, элитного семеноводства в растениеводстве, по компенсации затрат на содержание объектов социальной инфраструктуры, остающихся в ведении сельскохозяйственных товаропроизводителей, по поддержке образовательной деятельности, научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в агропромышленном производстве.

На наш взгляд, система бюджетного финансирования сельского хозяйства должна строиться таким образом, чтобы способствовать реальному укреплению его экономики и формированию условий для последующего экономического роста. Отсюда вытекает важность определения методов и механизмов бюджетного финансирования агропромышленного комплекса.

Бюджетный механизм - конкретное выражение бюджетной политики, отражающей нацеленность бюджетных отношений на решение экономических и социальных задач. А метод - это способ достижения определенных результатов в практике.

Рассматривая каждый механизм бюджетного финансирования сельскохозяйственных организаций более детально, можно сделать вывод, что около 50% всех бюджетных поступлений в агропромышленном комплексе занимает бюджетная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей, включая субсидирование текущего производства (субсидии на продукцию и компенсации производственных затрат, кредитную поддержку, социальные субсидии) или, иными словами, поддерживающие субсидии и бюджетное финансирование долгосрочных вложений в отрасль (производственные капиталовложения, развитие производственной структуры, финансирование науки).

Бюджетная поддержка потребителей продовольствия осуществляется на региональном уровне за счет средств местных бюджетов. Эта группа включает компенсации розничных цен на продовольствие, субсидии предприятиям общественного питания (школьным, студенческим, больничным столовым и прочим), а также прямую продовольственную помощь малоимущим слоям населения.

подавляющая часть средств направляется в сельское хозяйство и в третью сферу агропромышленного комплекса. Доля потребителей продовольствия незначительна. Между сельским хозяйством

и третьей сферой агропромышленного комплекса средства бюджетной поддержки распределяются примерно поровну. В составе ассигнований на сельское хозяйство более половины приходится на производственные дотации и компенсации.

Сложившаяся политика бюджетных ассигнований направлена, главным образом, на поддержание текущего производства. В связи с этим нами предлагается новый механизм бюджетного финансирования, направленный не только на поддержку, но и на развитие сельскохозяйственного производства. Данный механизм предполагает применение поддерживающих текущее производство субсидий и направленных на долгосрочное развитие так называемых развивающих субсидий и дотаций.

Развивающие государственные субсидии и дотации могут выделяться на компенсации части расходов по оплате процентов по кредитам, полученным на инвестиционные цели, на компенсацию части расходов по приобретенной сельскохозяйственной технике, на техническое перевооружение и ремонт объектов животноводства, произведенные за счет собственных средств, приобретение племенного скота, лизинг сельскохозяйственной техники и на другие цели, отвечающие потребностям эффективно развития организации.

Представляемая схема бюджетного финансирования имеет ряд преимуществ:

- система прямых выплат в виде дотаций и субсидий наилучшим образом способствует росту объема производства;

- дотации остаются единственным реальным рычагом регулирования механизма возмещения затрат, другие элементы либо отсутствуют совсем (гарантированные цены), либо носят формальный характер из-за регулярного недофинансирования (компенсации затрат из федерального бюджета);

- дотации носят безвозвратный характер, что необходимо в силу спецификации сельскохозяйственного производства;

- государственное воздействие при помощи развивающих субсидий служит побуждающим рычагом к преобразованию в системе ведения хозяйства, так как для получения развивающих субсидий организация должна быть кредитоспособной и рентабельной.

Предлагаемый механизм бюджетной поддержки агропромышленного комплекса должен служить индикатором выбранных приоритетов аграрной политики государства.

Указанные особенности финансового механизма, сложившиеся в сельскохозяйственном производстве, должны учитываться при разработке и совершенствовании методов, рычагов и инструментов финансового механизма в целях обеспечения экономического роста сельскохозяйственного производства, что и определило тему настоящего исследования.