

*На правах рукописи*

**ШИК ОЛЬГА ВАЛЕРЬЕВНА**

**Эффективность государственной агропродовольственной  
политики в России на региональном уровне**

Специальность 08.00.05 – «Экономика и управление народным  
хозяйством (макроэкономика)»

Автореферат диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Москва - 2004

Работа выполнена в Институте экономики переходного периода.

Научный руководитель: доктор экономических наук  
Серова Евгения Викторовна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук,  
профессор  
Киселев Сергей Викторович  
(МГУ)

кандидат экономических наук,  
доцент  
Клименко Андрей Витальевич  
(ГУ-ВШЭ)

Ведущая организация: Всероссийский институт аграрных проблем и информатики имени А.А. Никонова (ВИАПИ)

Защита состоится “ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 2004 г. в \_\_\_\_\_ часов

на заседании диссертационного совета К 520.011.01 по присуждению ученой степени кандидата экономических наук в Институте экономики переходного периода по адресу:

125993, Москва, Газетный переулок, д. 5, конференц-зал,  
тел. 229-55-65.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Института экономики переходного периода.

Автореферат разослан “ \_\_\_ ” \_\_\_\_\_ 2004 г.

Ученый секретарь диссертационного совета  
кандидат военных наук

Алексеев А.И.

## **Общая характеристика работы**

**Актуальность темы.** Актуальность настоящего исследования для российской экономики обусловлена тремя основными причинами.

Во-первых, сельское хозяйство в России, как и в большинстве других стран, является одним из наиболее поддерживаемых государством секторов национальной экономики. Оценка эффективности агропродовольственной политики приобретает в этих условиях особую актуальность.

Определенным количественным выражением агропродовольственной политики являются расходы национального бюджета на эту политику. При этом государственные расходы на сельское хозяйство существенно отличаются от других видов бюджетных затрат. Они состоят не только из финансирования определенного набора бюджетных услуг, но также и из финансирования набора программ поддержки сельского хозяйства, каждая из которых определяется своими целями, методами и индикаторами реализации, но не может рассматриваться как обязательная функция государства в сфере АПК. Это требует особых подходов к анализу эффективности бюджетных расходов, которые в России до сих пор практически не применяются. И это вторая причина актуальности избранной темы диссертации.

В-третьих, в России агропродовольственная политика сильно регионализирована: более половины средств консолидированного бюджета на сельское хозяйство выделяется из региональных бюджетов. Для оценки эффективности существующей политики недостаточно оценки только на федеральном уровне. Поэтому диссертация концентрируется на исследовании аграрной политики российских регионов.

Данное исследование приобретает особо важное значение в свете активизации административной реформы в Российской Федерации, одной из задач которой является именно повышение эффективности использования бюджетных средств, в том числе и на агропродовольственную политику.

**Постановка проблемы и степень ее разработанности.** В диссертации рассматривается проблема оценки эффективности программной части агропродовольственной политики. На федеральном уровне и в регионах применяется большое количество разнообразных программ, направленных на достижение различных целей, использующих разнообразные механизмы. На эти программы затрачивается существенная часть национального бюджета. Для оценки эффективности этих программ нужны методы количественного измерения их результатов и затрат на их осуществление.

Бюджетные расходы на АПК, уровень торгового протекционизма и прочие частичные показатели не являются адекватным измерителем общественных затрат на поддержку аграрного сектора. Поэтому для этих целей были разработаны (*Josling, 1988*) методы оценки агропродовольственной политики на основе сопоставления внутренних и равновесных цен (коэффициенты номинальной и эффективной защиты, оценки поддержки сельхозпроизводителей и др.) В мировой литературе оценке уровня поддержки сельского хозяйства с помощью этих методов посвящено большое количество исследований (*Tsakok, 1990; Webb, Lopes, Penn, 1990* и мн. др.). Такие расчеты делались и по России (*Liefert, Sedik, Koopman, Serova, Melukhina, 1996*; ежегодные издания ОЭСР, др.). В некоторых исследованиях (*A.Valdes, 2000*) предпринимались попытки оценить уровень поддержки АПК в России на региональном уровне.

В то же время исследования показывают, что применение этих конвенционных методов для стран с переходной экономикой дает не всегда хорошо интерпретируемые результаты. Коэффициенты зачастую отражают последствия переходного типа экономики (неравновесность обменного курса, высокие транзакционные издержки и т.п.), а не уровень реальной поддержки сельского хозяйства. Плохо применимы эти методы в чистом виде и для нужд регионального анализа. Поэтому одной из задач настоящей работы стала разработка модифицированной методологии количест-

венной оценки уровня государственной поддержки АПК. Расчеты с помощью этих модифицированных методов дают определенное количественное представление об общественных затратах на проводимую агропродовольственную политику.

Результативность агропродовольственной политики не может быть измерена единым показателем, так как она складывается из разнонаправленных программ, часто с самыми различными целями. Например, часть программ может быть ориентирована на повышение эффективности агропродовольственного сектора, часть – на рост доходов сельхозпроизводителей, а еще часть – на рост благосостояния сельского населения. Поэтому оценка эффективности агропродовольственной политики со стороны результатов должна включать в себя детальный анализ отдельных программ. Здесь должна решаться задача оценки оптимального расходования средств на достижение поставленной цели.

Проблему оценки эффективности программ поддержки АПК в целом в литературе часто решают на основе равновесных моделей: общего равновесия, как, например, *Wehrheim, 2000* или частичного равновесия (*Киселев и Ромашкин, 2003*). Однако качество и объем доступной информации об экономике России приводит к трудно интерпретируемым результатам. Поэтому в данном исследовании за основу взяты классические работы *Gardner, 1987; McCalla, 1991*, а также исследования лаборатории аграрной политики ИЭПП, базирующиеся на подходах частичного равновесия для отдельной программы. Из-за огромного разнообразия региональных программ поддержки АПК и ограниченности доступной информации о них автор ограничивается рассмотрением только программ поддержки приобретения материально-технических ресурсов сельхозпроизводителями, которые являются значительной частью бюджетных расходов на АПК по России.

**Целью** исследования является комплексная оценка эффективности государственной поддержки агропродовольственного сектора в регионах России.

Исходя из данной цели в работе решались следующие задачи:

- 1) была разработана методология оценки эффективности агропродовольственной политики, применимая в условиях транзитной экономики и для расчетов на региональном уровне;
- 2) на основе этой методологии и качественного анализа оценена эффективность агропродовольственной политики в ряде регионов РФ, выявлены факторы, снижающие эффективность этой политики;
- 3) сформулированы рекомендации для формирования региональной, а также федеральной агропродовольственной политики.

**Объектом** настоящего исследования является система бюджетной поддержки сельхозпроизводителей на федеральном уровне и в ряде регионов.

**Предмет** исследования – российская агропродовольственная политика и ее эффективность.

**Теоретическая и методологическая база исследования.** Диссертация основана на теоретических положениях экономики государственного сектора и теории общественного выбора. Для оценки эффективности агропродовольственной политики за основу были приняты конвенционные методы оценки уровня государственной поддержки, широко применяемые в научной литературе, которые в настоящей работе модифицированы для анализа транзитной (переходной) экономики и на региональном уровне.

В работе используются методы регрессионного и кластерного анализа, а для оценки эффективности региональных программ – также методы описательного сравнительного анализа агропродовольственной политики.

Информационная база исследования:

- база данных законодательства «Консультант-регионы»;
- данные Министерства финансов РФ о доходах и расходах федерального и региональных бюджетов;

- данные Госкомстата РФ о ценах на сельскохозяйственную продукцию и ресурсы, а также другая статистическая информация за 1994-2003 годы;
- данные Таможенной статистики ГТК РФ;
- данные исследований ИЭПП и АПЭ в ряде регионов России, в которых автор участвовал лично.

**Научная новизна.** Теоретической новизной работы является модификация методов оценки уровня государственной поддержки АПК с учетом особенностей экономики переходного периода. На результаты оценки искажающее воздействие оказывают нестабильность и неравновесность валютного курса, неразвитость рыночной инфраструктуры, непрозрачность бюджета. Предлагаемая корректировка методологии призвана элиминировать эти искажения.

В прикладном аспекте впервые проведен детальный анализ эффективности государственной поддержки АПК на региональном уровне с применением количественных методов оценки (номинальной нормы защиты – *NPR*, оценки поддержки производителей – *PSE*). Ряд наиболее распространенных в регионах программ поддержки АПК рассмотрен с позиций эффективности достижения их целей. Кроме того, проведена кластеризация исследованных регионов с точки зрения типа проводимой аграрной политики.

Таким образом, разработан прикладной инструментарий, позволяющий оценивать эффективность государственной политики в АПК как на федеральном, так и на региональном уровне и осуществлять мониторинг аграрной политики.

**Практическая значимость работы.** В результате проведенного исследования были выработаны методология анализа эффективности агропродовольственной политики, а также рекомендации для этой политики на федеральном и региональном уровне. Разработанная методология требует

изменений в бюджетном классификаторе РФ, и в работе предложены соответствующие рекомендации.

Отдельные положения работы были использованы при разработке проектов законов «О сельскохозяйственном развитии и агропродовольственной политике» и «О регулировании сельского хозяйства и агропродовольственного рынка» в 2003-2004 годах.

Предложенная в работе концепция реформирования бюджетного процесса и мониторинга эффективности поддержки аграрного сектора в России была представлена в Минэкономразвития России в рамках проекта «Совершенствование бюджетного классификатора в АПК для целей ВТО» (2003), а также в Министерство сельского хозяйства РФ для подготовки документов по переходу к бюджетированию, ориентированному на результат, что предусматривается проводящейся административной реформой.

**Апробация работы.** Основные результаты исследования доложены на X Конгрессе Европейской Ассоциации аграрных экономистов (*ЕААЕ*) (Сарагоса, Испания, 27-31 августа 2002 г.), на семинаре в рамках международного проекта *BASIS* "Влияние ограничений на рынках факторов производства на экономический рост в российском сельском хозяйстве" (Голицыно, 25-26 апреля 2003 г.), на международной конференции "Социально-экономическая трансформация в странах СНГ: достижения и проблемы" (ИЭПП, Москва, 13-14 сентября 2004 г.).

Результаты исследования опубликованы в трех коллективных монографиях и четырех статьях, две из которых (7 п.л.) - без соавторов.

**Структура работы.** Работа состоит из введения, четырех глав и заключения. Диссертация изложена на 151 странице машинописного текста и содержит 4 приложения общим объемом 4 страницы. Текст содержит 18 рисунков и 33 таблицы. Библиография содержит 131 источник.



В начале работы рассматриваются теоретические подходы к анализу эффективности агропродовольственной политики, основные факторы эффективности, применяемые методы анализа.

Далее дается характеристика действующей российской агропродовольственной политики на федеральном и региональном уровне, анализируется структура бюджетных расходов на АПК.

Затем обосновывается модификация метода оценки уровня государственной поддержки. С помощью предложенного метода проводится количественная оценка эффективности государственных программ поддержки АПК на федеральном и региональном уровне. Для примера более детального анализа отдельных программ поддержки рассмотрены основные программы субсидирования материально-технических ресурсов в сельском хозяйстве, показана сравнительная эффективность применения этих программ.

Исследованные регионы группируются по типу агропродовольственной политики.

Диссертация завершается теоретическими выводами и предложениями по совершенствованию агропродовольственной политики в стране на федеральном и региональном уровне.

### **Основное содержание работы**

С точки зрения экономической теории, любое государственное вмешательство в равновесные рынки сопряжено с потерями общественного благосостояния. Однако цели и направления государственного вмешательства в аграрной сфере определяются в рамках политэкономического процесса и являются равнодействующей влияния различных групп интересов. Это означает, что агропродовольственная политика не всегда оптимальна с точки зрения экономической теории, а является результатом общественного выбора. Тем не менее требует рассмотрения вопрос: в какой мере затраты общества рациональны? Достигается ли поставленная цель с наимень-

шими общественными издержками? Эффективны ли применяемые меры достижения цели?

Эффективность государственной политики измеряется соотношением издержек и выгод, проистекающих из государственного вмешательства для всех участников рынка и общества в целом. Специфика агропродовольственной политики в том, что основная часть расходов осуществляется в виде программ, проведение которых не является обязанностью государства, а направлено на достижение определенных целей за ограниченный период времени. Поэтому результаты агропродовольственной политики оцениваются как степень достижения целей каждой из программ. При этом очевидно, что обоснованные и четко сформулированные цели вмешательства являются необходимым условием оценки эффективности государственной политики. Поэтому возможность такой оценки определяется уже на этапе бюджетного планирования, и в работе даются рекомендации по изменению системы бюджетного планирования и бюджетного классификатора, призванные облегчить оценку эффективности применяемых программ.

Оценка эффективности агропродовольственной политики сводится к выяснению, насколько установленный порядок расходования средств на ту или иную программу позволяет достигнуть поставленной задачи при минимальных общественных затратах. Затраты общества на реализацию агропродовольственной политики не могут быть адекватно измерены бюджетными расходами. Это связано не только с непрозрачностью бюджета, но и с тем, что часть поддержки осуществляется за счет доходной части бюджета (товарные кредиты, внешнеторговый протекционизм). Проблему составляет также тот факт, что вследствие мягких бюджетных ограничений сельскохозяйственные предприятия имеют задолженность перед бюджетом по налогам и сборам, которая является бесплатным кредитом, но не учитывается как поддержка. Более того, не всегда увеличение бюджетных расходов напрямую связано с улучшением положения сельхозпроизводи-

телей. Агропродовольственная политика может приводить к тому, что прямые бюджетные выплаты нарастают, а реальные поступления сельхозпроизводителям сокращаются. Именно таким был результат многих государственных программ.

В настоящем исследовании оценка эффективности государственных программ поддержки агропродовольственного сектора с точки зрения их воздействия на цены сельхозпроизводителей проводилась с помощью коэффициентов *PSE* и *NPR*. Использование этих коэффициентов основано на сравнении цен, по которым сельхозпроизводители фактически реализуют свою продукцию или приобретают ресурсы, с ценами, которые сложились бы в отсутствие государственного вмешательства, то есть в состоянии рыночного равновесия. Преимущества использования таких коэффициентов заключаются в том, что они дают возможность количественного анализа на достаточно ограниченной базе данных, а также позволяют сравнивать результаты между странами, регионами и отдельными продуктами. Однако в переходной экономике такие коэффициенты не всегда дают адекватное представление об эффективности политики, поэтому в работе предлагается корректировка методологии расчета коэффициентов.

Наиболее распространенный коэффициент такого рода - *оценка поддержки производителя (PSE – producer support estimate)*.

$$PSE_i = (P_i^d - P_i^b) + (S_i - T_i),$$

где  $P_i^d$  – внутренняя цена на продукт  $i$ ;  $P_i^b$  – равновесная цена;  $S_i$  и  $T_i$  - прямые субсидии и налоги;  $(P_i^d - P_i^b) = MPS$  (*Market price support*) – поддержка рыночной цены;  $(S_i - T_i) = BT$  - бюджетный трансферт.

В работе рассматривается процентный *PSE*.

Политика государства может выражаться как в субсидировании, так и в налогообложении производителей. В первом случае разница между внутренней и равновесной ценой будет иметь положительное значение, а во втором – отрицательное.

Показатель *NPR* (*nominal protection rate*) – номинальная норма защиты - использовался в качестве показателя эффективности региональных программ поддержки приобретения ресурсов. Он сравнивает стоимость приобретаемых ресурсов для сельского хозяйства в фактических и равновесных ценах и выражается в процентах:

$$NPR_{ресурсы} = \frac{\sum_i P_i^b Q_i - \sum_i P_i^d Q_i}{\sum_i P_i^d Q_i},$$

где  $P_i^d$  – фактические цены на ресурс  $i$ ;  $P_i^b$  – равновесная цена ресурса  $i$ ;  $\sum_i P_i^d Q_i$ ,  $\sum_i P_i^b Q_i$  - стоимость приобретенных ресурсов  $i$  в фактических и в равновесных ценах.

Отрицательное значение коэффициента свидетельствует, что программа привела к росту цены на ресурс, и в результате ее реализации конечным получателем компенсации является не сельхозпроизводитель, а производитель и/или поставщик ресурса. Чем выше значение номинальной нормы защиты, тем более эффективно снижена цена ресурса для сельхозпроизводителя.

Один из компонентов поддержки, измеряемой PSE – прямые трансферты производителям из бюджета. Большая часть бюджетных расходов на аграрный сектор выделяется за счет региональных бюджетов. В федеральном бюджете происходит постепенное перераспределение расходов в пользу финансирования бюджетных услуг, что является положительной тенденцией в формировании структуры бюджета, однако остается значительной и роль прямой поддержки производителей. Именно ей в структуре региональных бюджетов принадлежит наиболее важное место.

В диссертации приведен обзор отдельных бюджетных программ на примере программ поддержки приобретения материально-технических ресурсов, проводится детальный анализ их эффективности.

Воздействие программы компенсации сельхозпроизводителям части затрат на минеральные удобрения на российский агропродовольственный сектор оказалось отличным от поставленной цели, демонстрируя неэффективность расходования бюджетных средств. Компенсация части стоимости ресурсов приводит к росту спроса на минеральные удобрения. Рост спроса при неэластичном предложении ведет к повышению цен, в результате происходит удорожание минеральных удобрений. В отдельные годы потери производителей от роста цен перекрывали выплаченные субсидии. С 1999 года дотации выплачиваются не покупателям, а производителям минеральных удобрений. Это дало краткосрочный эффект снижения цен, однако в среднесрочной перспективе ведет к монополизации сектора: каждый регион получает ограниченное количество поставщиков, которым к тому же дается льгота в виде беспроцентной государственной ссуды.

В регионах федеральная программа компенсации затрат на удобрения дополнена региональными программами. Зачастую администрации регионов утверждают список поставщиков удобрений – получателей субсидии – без всякого конкурса. Административное наделение производителей удобрений монопольной властью в пределах региона приводит к повышению цен для сельхозпроизводителей. Во многих регионах субсидия выплачивается непосредственно сельхозпроизводителям, а не поставщикам ресурсов (таблица 1). Такая схема приводит к повышению цен и таксации сельхозпроизводителей.

**Таблица 1. Программы поддержки приобретения минеральных удобрений, 2001 год\***

	РФ	Челябинская область	Чувашская республика	Вологодская область	Пермская область	Ростовская область	Ивановская область	Нижегородская область
Ограниченный выбор поставщиков	+	+	+	-	-	+	0	-
Субсидия выплачивается сельхозпроизводителям	-	+	+	+	+	-	0	+

\*0 – программа отсутствует

Источник: информация региональных администраций, «Консультант-Регионы»

Субсидирование затрат на горюче-смазочные материалы для аграрного сектора осуществляется в форме товарного кредита. В последние годы такие программы применяются только в регионах. Товарный кредит тормозит развитие не только рынка ресурсов для сельского хозяйства, но и рынка сельхозпродукции. Привязка товарного кредита к поставкам в региональные фонды дает региональным властям формальные основания для запретов на вывоз сельхозпродукции со своей территории, что разрывает единый рынок страны и ухудшает обменные пропорции для сельхозпроизводителей.

Региональные программы товарного кредитования не могут решить проблемы обеспечения сельхозпроизводителей горючим, а с резким ростом цен на ГСМ в последние годы эта проблема становится все серьезнее. В регионах появляются программы субсидирования процентных ставок по кредитам, полученным сельхозпроизводителями на закупку ГСМ, и такая форма представляется более эффективной, поскольку не предусматривает участия администрации в определении круга получателей субсидии и установлении ценовых пропорций (таблица 2).

**Таблица 2. Программы поддержки приобретения ГСМ, 2001 год\***

	РФ	Челябинская область	Чувашская республика	Вологодская область	Пермская область	Ростовская область	Ивановская область	Нижегородская область
Товарный кредит	-	+	0	0	-	-	+	-
Привязка товарного кредита к поставкам в региональные фонды	-	+	0	0	-	-	+	-
Субсидирование % по коммерческим кредитам	+	-	н/д	н/д	+	+	-	+

\*0 – программа отсутствует

н/д – нет данных

Источник: информация региональных администраций, «Консультант-Регионы»

Экономический рост в аграрном секторе в последние годы позволяет сельхозпроизводителям решать задачу технического перевооружения своего производства. И государственные программы могли бы сыграть свою роль в интенсификации этого процесса. Однако схема реализации федеральной лизинговой программы привела к тому, что основными ее бене-

фициарами оказались машиностроительные заводы и государственная лизинговая компания. В июне 2002 г. на федеральном уровне стартовала программа компенсации части процентов по трехлетним кредитам на приобретение сельскохозяйственной техники и оборудования. Условия этой программы намного более выгодны для сельхозпроизводителей, она, вероятно, приведет к началу технического перевооружения отрасли.

Во многих регионах действуют собственные лизинговые программы, в большинстве своем аналогичные федеральным. Лизингодатели отбираются по конкурсу, а техника выделяется по разрядке администрации, что приводит к монополизации поставок и несоответствию номенклатуры техники потребностям сельхозпроизводителей. Однако есть и положительные примеры. Так, в Вологодской области отказались от назначения единственного распорядителя бюджетными средствами, выделяемыми на лизинговые программы. В результате федеральные и областные лизинговые схемы обеспечивают около половины всех закупок техники и оборудования. В области действует несколько посреднических структур, снабжающих сельхозпроизводителей техникой, относительно много представительств иностранных компаний.

В ряде регионов лизинг дополняют другими системами, например, программами субсидирования процентов по среднесрочному кредиту на закупку сельхозтехники.

**Таблица 3. Особенности региональных программ поддержки приобретения сельхозтехники, 2001 год**

	РФ	Челябинская область	Чувашская республика	Вологодская область	Пермская область	Ростовская область	Ивановская область	Нижегородская область
Единственная лизинговая компания	+	+	+	-	-	+	-	0
Ограничение поставщиков /номенклатуры техники	-/+	+/+	н/д / н/д	-/-	-/-	+(Ростсельмаш)/+	-/+	0/0
Компенсация % по инвестиционному кредиту	+	0	+	0	+	0	0	+

\*0 – соответствующая программа отсутствует

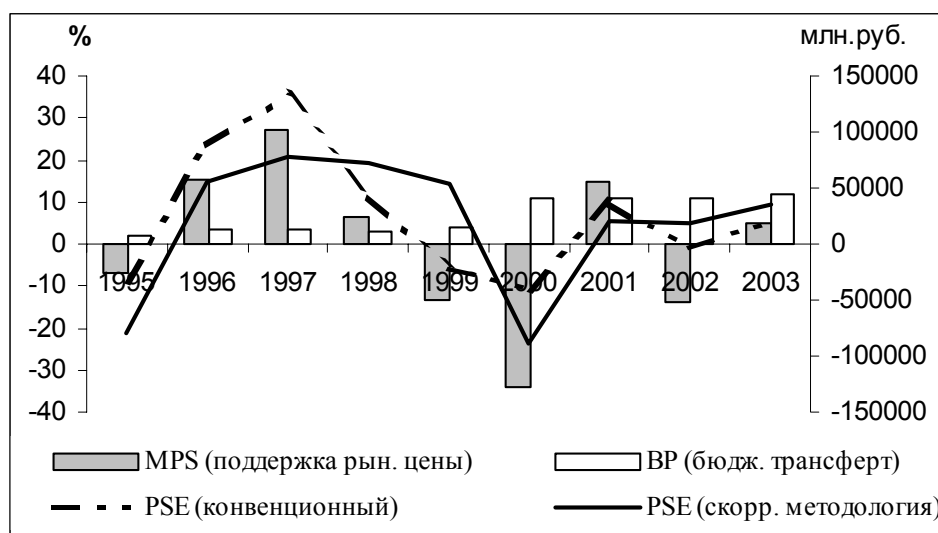
н/д – нет данных

Источник: информация региональных администраций, «Консультант-Регионы»

Оценки коэффициентов поддержки сельхозпроизводителей (*PSE*) показали, что на федеральном уровне поддержка остается низкой (рисунок 1), особенно по сравнению с другими странами – средний уровень *PSE* в странах с переходной экономикой составляет 10-20%. Это говорит о низкой эффективности федеральных бюджетных программ агропродовольственной политики.

Неприменимость конвенционной методологии при анализе государственной агропродовольственной политики определяется такими особенностями переходной экономики, как неравновесность и резкие колебания валютного курса, высокие транзакционные издержки, несовершенство трансмиссии цен между внутренним и мировыми рынками вследствие того, что низкие внутренние цены на сельхозпродукцию в России являются наследием политики советского периода. Некоторую неадекватность интерпретации коэффициентов, порожденную особенностями транзитной экономики, можно элиминировать, используя скорректированное значение уровня маржи.

**Рисунок 1. Уровень поддержки АПК России, 1995-2003 (*PSE*), конвенционные и скорректированные расчеты**



Источник: собственные расчеты

Конвенционное значение включает не только затраты на транспортировку, переработку и маркетинг, но и на преодоление недостатков рыноч-



ной инфраструктуры – высокие транзакционные издержки, взятки и многое другое. Вышеперечисленные затраты учитываются при расчете коэффициентов как поддержка производителя, что завышает её значение, а также приводит к неадекватности интерпретации динамики коэффициентов. Таким образом, чтобы оценить реальное воздействие сельскохозяйственной политики на цены и доходы сельхозпроизводителей, необходимо выделить ту часть ценового разрыва, которая обусловлена несовершенством рыночной инфраструктуры. Этого можно добиться, используя другие, более низкие значения маржи.

Обменные курсы, недооценивающие или переоценивающие национальную валюту, приводят к тому, что при переводе мировых цен во внутренние получаются неадекватные оценки. Использование не номинального, а реального валютного курса, рассчитанного по методологии Мирового банка, позволяет избежать этих искажений.

Выбор справочных цен оказывает сильное влияние на результаты расчетов коэффициентов. Справочные цены ОЭСР, используемые для расчета *PSE* в конвенционной методологии, не всегда адекватно отражают альтернативные издержки государственной политики в России, так как, во-первых, не все продукты, производимые в России, встречаются с продуктами ЕС на одном рынке, а во-вторых, из-за невозможности сделать эти цены сопоставимыми - нельзя достаточно точно измерить уровень маржи на доставку внутренней продукции до рынков ЕС. Для расчетов коэффициентов по России предлагается использовать средние контрактные цены по данным Таможенной статистики.

На рисунке 1 представлены результаты оценок эффективности государственной агропродовольственной политики по скорректированной методологии. Из графика видно, что в 1995-1997 и 2000-2001 годах использование конвенционной методологии приводит к переоценке поддержки производителя, поскольку высокие значения коэффициентов – отражение

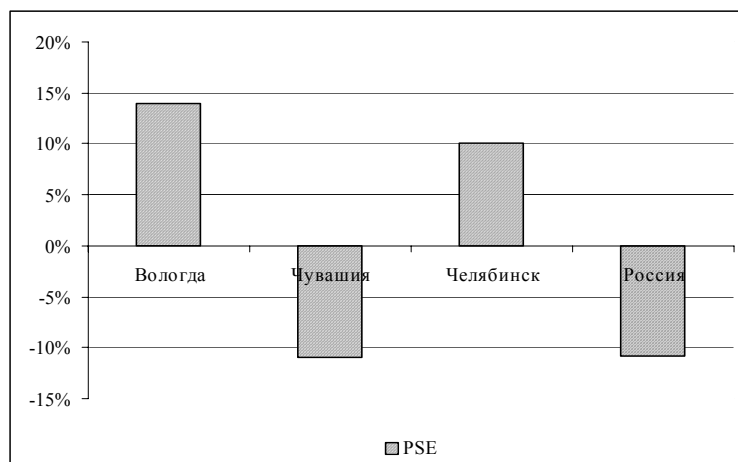
«транзитности» экономики. Значения *PSE*, рассчитанные по скорректированной методологии, снижаются, демонстрируя неэффективность программ поддержки. В 1998-1999 годах использование скорректированного валютного курса позволило более адекватно отразить благоприятное воздействие кризиса августа 1998 на положение в АПК. В расчетах для 2001-2003 годов использование в качестве справочных среднеконтрактных цен позволяет элиминировать влияние на результаты расчетов разницы условий измерения цен в России и в странах с рыночной экономикой. Измеренные по скорректированной методологии коэффициенты в меньшей степени отражают несовершенства трансмиссии цен между внутренним и мировыми рынками и в большей – реальное воздействие агропродовольственной политики на благосостояние сельхозпроизводителей.

Расчет коэффициентов *PSE* на региональном уровне требует особого подхода. Выбор справочных цен должен быть отличен от применяемого для федеральных расчетов, чтобы исключить влияние федеральных программ. Это достигается при использовании в качестве справочных средних цен реализации продукции или приобретения соответствующих ресурсов по стране. При этом необходимо учесть разницу в уровне жизни и ценах между регионами, для чего делается поправка уровни инфляции в регионах. Цены приобретения ресурсов фермерами в регионах, где фермеры не попадают под влияние программ поддержки приобретения ресурсов, также используются в качестве справочных, поскольку они представляют собой цены, очищенные от влияния программы, то есть равновесные.

Уровень поддержки в некоторых регионах также оценивался с помощью *PSE* (рисунок 2). Высокий уровень *PSE* Вологодской области означает, что сельхозпроизводители в области получают за свою продукцию более высокие цены, чем получили бы при отсутствии государственного вмешательства на региональном уровне. В Чувашской республике, напротив, оценка поддержки производителей крайне низка, демонстрируя неэф-

фektivность аграрной политики. Особенности осуществления аграрной политики в Челябинской области затрудняют интерпретацию результатов расчетов. Зарегулированность, административный характер экономики делают анализ для Челябинской области в значительной мере условным. Таким образом, коэффициент *PSE* показал эффективность агропродовольственной политики только для Вологодской области, что подтверждает выводы, сделанные на основе качественного анализа программ поддержки.

**Рисунок 2. Уровень поддержки АПК в ряде регионов России, 2000 (показатель *PSE*), %**



Источник: собственные расчеты

Количественная оценка эффективности программ поддержки приобретения ресурсов в регионах осуществляется на основе расчета показателя *NPR* (таблица 4).

Коэффициент *NPR* для минеральных удобрений в Ростовской области меньше нуля, соответственно - цель удешевления ресурсов не достигается, а объемы внесения удобрений на гектар ниже, чем в других регионах. Это может быть следствием того, что участники программы отбираются администрацией области. Программа в Нижегородской области предусматривает компенсацию затрат на минеральные удобрения всем сельхозпроизводителям, независимо от источника их приобретения. Структура программы оказывается эффективнее с точки зрения удешевления ресурсов и интенсификации их использования.

Как и в других регионах, применяющих поставки ГСМ по товарному кредиту, в Ивановской области очень высока роль региональных властей в определении перечня получателей товарного кредита. Расчет *NPR* показал неэффективность этой программы для снижения цен на ресурсы. Относительно ниже справочных цены ГСМ только в Нижегородской области и на дизельное топливо в Ивановской области.

**Таблица 4. Эффективность программ поддержки приобретения материально-технических ресурсов в некоторых регионах России, 2001**

	Ростовская область	Ивановская область	Нижегородская область
Объемы внесения удобр. кг/га	42	-	62
NPR (удобрения)	-6%	-	11%
NPR (бензин)	0,3%	-0,1%	3,3%
NPR (дизтопливо)	-5,2%	3,2%	3,1%
Соотношение цен техники, приобретаемой по лизингу, с ценами приобретения по всем каналам, тракторы	95%	100%	146%
Соотношение цен техники, приобретаемой по лизингу, с ценами приобретения по всем каналам, комбайны	148%	191%	-
Доля тракторов в лизинге (возраст до 8 лет)	9%	15%	3%
Доля комбайнов в лизинге (возраст до 8 лет)	15%	20%	4%

Источник: собственные расчеты по данным опросов и Госкомстата РФ.

В Ивановской области лизингодателем может быть любая организация, однако номенклатура поставок определяется администрацией. Процент техники в лизинге в Ивановской области выше, чем в двух других областях. Лизинговая программа Ростовской области требует от производителей техники согласования с администрацией области номенклатуры продукции, передаваемой в лизинг, а также цен на нее. В Нижегородской области нет собственной лизинговой программы, компенсируется часть первоначального платежа по федеральному лизингу. При этом цены тракторов, приобретаемых в лизинг, завышены, а доля техники в лизинге у сельхозпроизводителей низкая, что говорит о непривлекательности федеральной лизинговой программы. В целом соотношение цен техники, приобретаемой по лизингу, с ценами приобретения по другим каналам показывает неэффективность лизинговых схем.

Расчеты коэффициентов уровня поддержки демонстрируют неэффективность большинства применяемых программ поддержки сельхозпроиз-

водителей. Конвенционные методы расчетов завышают эффективность поддержки: коэффициенты, рассчитанные по скорректированной методологии, практически все годы оказываются ниже.

Анализ эффективности региональных программ показал, что неэффективность политики в регионах связана главным образом с чрезмерным участием администрации в реализации программ поддержки. В диссертации выделяются группы регионов со сходным типом региональной агропродовольственной политики. Группировка регионов строится на основе анализа поддержки сельхозпроизводителей в семи регионах РФ и учитывает два направления различий между регионами: по уровню административного вмешательства при осуществлении аграрной политики и по уровню расходных возможностей региона по поддержке сельского хозяйства.

Для выявления различий между регионами по первому из направлений были выбраны следующие переменные. Количество программ по *поддержке общих услуг* отражает стремление региональных властей создавать условия и правила игры на рынке - в противовес прямому вмешательству в рыночные процессы. *Доля расходов на формирование продовольственных фондов* используется как аппроксимация доли средств, перераспределяемых административно, поскольку в большинстве регионов продовольственные фонды – наименее прозрачная статья расходов бюджета.

Последняя переменная - *количество ограничительных решений администрации в области регулирования АПК* - складывается из суммы ограничений на рынках ресурсов и прочих ограничений торговли и конкуренции. Балл за ограничения на рынках ресурсов рассчитывался следующим образом. Там, где программы поддержки приобретения ресурсов применяются с высоким уровнем административного вмешательства, ставился один балл. За программу, оставляющую возможность приобретения ресурсов на свободном рынке, балл вычитался. Прочие ограничения включают, в част-

ности, привязку субсидий к поставкам продукции в региональные фонды, ограничения ввоза и вывоза продукции.

Для определения уровня расходных возможностей региона использовались такие переменные:

- *доля трансфертов из федерального бюджета в доходах бюджета региона;*
- *валовой региональный продукт на душу населения;*
- *соотношение среднедушевых денежных доходов населения региона и величины прожиточного минимума.*

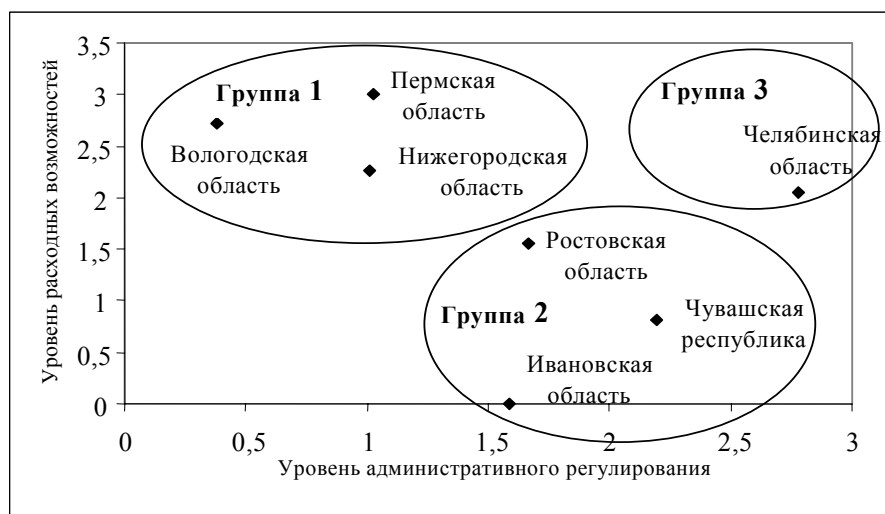
Все переменные измерены в разных единицах, поэтому их значения нормируются, а затем суммируются отдельно по двум направлениям и отражаются по осям на рисунке 3. Из графика видно, что богатые регионы, с большими возможностями по расходованию средств на поддержку сельского хозяйства, проводят более либеральную аграрную политику. Чем меньше бюджетные возможности региона, тем больше применяется мер поддержки, влекущих за собой административное вмешательство в рыночные отношения.

Таким образом, из графика можно сделать вывод о существовании двух типов регионов. Первый тип (группа 1) – это богатые регионы с либеральной аграрной политикой. Для таких регионов характерны высокие показатели бюджета и уровня жизни, большое количество программ финансирования общих услуг при низкой доле закупок в региональные продовольственные фонды и малом количестве программ поддержки сельского хозяйства, приводящих к образованию монополии или ограничению конкуренции. Второй тип (группа 2) – бедные регионы, в которых аграрная политика строится на чрезмерном вмешательстве региональной администрации в функционирование аграрного сектора.

В тренд отрицательной зависимости между типом политики и расходными возможностями не укладывается Челябинская область (группа 3), где самый большой уровень административного вмешательства сочетается с

высокой бюджетной обеспеченностью. Это заставляет предположить, что Челябинская область является представителем третьего типа регионов, в которых высокий уровень зарегулированности не связан с бюджетными ограничениями, а определяется общей сложившейся структурой экономики региона, относящейся к административному, а не рыночному типу.

**Рисунок 3. Группировка регионов по типу аграрной политики**



Источник: собственные расчеты

Для проверки существования видимых на графике типов регионов был проведен кластерный анализ, подтвердивший распределение регионов по группам. Полученная система критериев отнесения региона к тому или иному типу достаточно устойчива, поэтому есть основания предполагать, что при увеличении количества исследуемых объектов они будут укладываться в описанную систему классификации.

Рассмотрим, как пересекаются выводы об эффективности агропродовольственной политики в регионах и результаты группировки регионов по типу аграрной политики.

В группе один (Нижегородской, Вологодской и Пермской областях) эффективнее других работают программы поддержки обеспечения производителей материально-техническими ресурсами. Рыночная ориентированность политики в этой группе приводит к более высокой эффективности бюджетных расходов, измеренной *PSE*.

Эффективность бюджетных программ во второй группе - регионов с высоким уровнем административного вмешательства в рынки - заметно ниже, чем в первой, особенно это касается Чувашии и Ивановской области. Бюджетные возможности Ростовской области не накладывают серьезных ограничений на программы агропродовольственной политики, поэтому здесь необходимо расширять финансирование бюджетных услуг и программ, способствующих развитию рыночных отношений.

Главной особенностью челябинского варианта аграрной политики (группа 3) является жесткая система административного регулирования всей хозяйственной деятельности.

Таким образом, на примере семи регионов показано, что более либеральная аграрная политика приводит к большей эффективности программ регулирования, а чрезмерное участие органов государственной власти в распределении субсидии - к неэффективному расходованию бюджетных средств.

**Выводы и рекомендации.** Основным теоретическим результатом данной работы стала модификация конвенционных методов оценки уровня государственной поддержки с целью адекватного измерения эффективности агропродовольственной политики в условиях транзитной экономики и на уровне отдельных регионов.

Уровень бюджетных расходов на аграрный сектор в России находится на вполне сопоставимом с мировыми стандартами уровне (1,6% от всех расходов консолидированного бюджета). Однако реальный уровень поддержки, демонстрируемый рассчитанными коэффициентами, оказывается крайне низким. Россия тратит на осуществление агропродовольственной политики примерно такую же часть всех бюджетных расходов, что и страны ОЭСР, а уровень эффективной поддержки оказывается существенно более низким. Это говорит о том, что бюджетные средства расходуются неэффективно.



Анализ программ поддержки, применяемых на федеральном и региональном уровне, показал, что существующие порядки их осуществления приводят к тому, что программы не достигают своих целей, и агропродовольственная политика в целом неэффективна. Выигрыш от субсидии достается наиболее успешным хозяйствам либо предприятиям первой и третьей сферы АПК.

Неэффективность агропродовольственной политики закладывается уже на этапе бюджетного планирования. Обоснованная в рамках настоящей работы необходимость программно-целевого подхода и перехода к среднесрочному бюджетному планированию лежит в русле осуществляемой в настоящее время в России административной реформы.

На агропродовольственных рынках государство должно содействовать формированию рыночных институтов, а не подменять их собой, в противном случае общественные издержки по проведению государственной политики всегда будут превышать выигрыш сельхозпроизводителей.

В ходе анализа причин неэффективности государственной агропродовольственной политики на основе группировок регионов по типу политики была выявлена связь между уровнем административного вмешательства на рынки и эффективностью программ регулирования АПК: чем больше административного вмешательства применяется при проведении политики, тем меньше эффективность региональных программ. Группировки позволяют выработать единые рекомендации по совершенствованию политики для всех регионов каждой из групп.

В работе предложены детальные рекомендации по совершенствованию структуры бюджетных программ поддержки агропродовольственного сектора, применяемых на федеральном и региональном уровне. Региональная аграрная политика должна отходить от непосредственного участия в рыночных процессах, прекращать практику прямого субсидирования агропродовольственного сектора и переориентироваться на косвенные методы

воздействия на ситуацию в АПК – создание институциональной рыночной инфраструктуры, развитие сельских территорий, улучшение социальной инфраструктуры и другие формы финансирования бюджетных услуг.

**Основные положения диссертации отражены в следующих публикациях:**

1. Эффективность внешнеторгового регулирования рынка мяса птицы в России с точки зрения поддержки внутреннего производителя. // В кн.: Экономика переходного периода. Сборник избранных работ. 1999-2002. - М.: Дело. 2003. с. 715-759 (3,6 п.л.) (В соавторстве с Карловой Н.А., вклад автора – 1,5 п.л.)
2. Перспективы реформирования аграрной политики России. - М.: ИЭПП. 2004. 8,8 п.л. (В соавторстве с Серовой Е., Карловой Н., Тихоновой Т., Храмовой И., вклад автора – 7 п.л.)
3. Рынок покупных ресурсов в российском сельском хозяйстве. - М.: ИЭПП/АПЭ. 2003. 13 п.л. (В соавторстве с Серовой Е.В., Гражданиновой М.П., Карловой Н.А., Тихоновой Т.В., Усольцевым А.С., Храмовой И.Г., вклад автора – 2,4 п.л.)
4. Агропродовольственная политика и международная торговля: Российский аспект. - М.: ИЭПП/АПЭ. 2001. 16 п.л. (В соавторстве с Карловой Н., Кобутой И., Прокопьевым М., Серовой Е., Храмовой И., вклад автора – 2,4 п.л.)
5. Обзор бюджетной поддержки АПК в России в 1994-2001 гг. // В кн.: Проблемы агропродовольственного сектора. - М.: ИЭПП/АПЭ. 2003, с. 5-43 (3 п.л.)
6. Анализ эффективности государственной поддержки аграрного сектора в переходной экономике. // В кн.: Агропродовольственный сектор России: опыты количественного анализа. - М.: ГУ-ВШЭ. (в печати, 4 п.л.)
7. O. Shick, E. Serova. Markets for Purchased Farm Inputs // *Comparative Economic Studies* (в печати, 0,7 п.л., вклад автора 0,15 п.л.).