



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

XX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества

«АГРАРНЫЙ СЕКТОР РОССИИ: ФАКТОРЫ РОСТА»

**ИССЛЕДОВАНИЕ СИСТЕМЫ БЮДЖЕТНОЙ
ПОДДЕРЖКИ АГРАРНОГО СЕКТОРА:
УРОВЕНЬ И СТРУКТУРА РАСХОДОВ, РОЛЬ ПОДДЕРЖКИ
ОБЩИХ УСЛУГ**

Институт аграрных
исследований

Москва, 9 апреля 2019

**ШИК ОЛЬГА ВАЛЕРЬЕВНА
КАНДИДАТ ЭКОНОМИЧЕСКИХ НАУК**



Для чего нужен PER?

- Ежегодный мониторинг результатов является частью аграрной политики
- Однако остается ряд вопросов, на которые не отвечает существующая система мониторинга, и на которые призвано ответить исследование системы бюджетной поддержки аграрного сектора: Public Expenditure Review (PER)
- В какой мере наблюдаемый экономический рост в сельском хозяйстве является результатом проводимой политики?
 - Насколько бюджетная поддержка повлияла на повышение качества жизни и доходов сельского населения?
 - Насколько оптимально распределены средства между поддержкой производителей и поддержкой общих услуг?
 - Какие программы дают наилучший результат на единицу потраченных средств и направляются ли бюджетные средства именно на те программы поддержки производителей, которые имеют наибольший эффект?
- Такие исследования проводятся Мировым Банком регулярно для многих стран



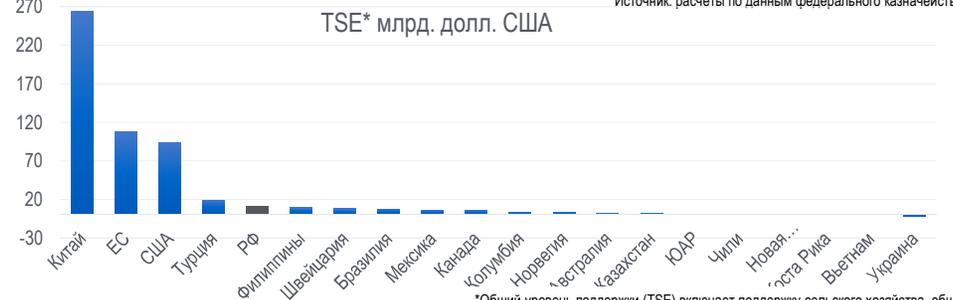
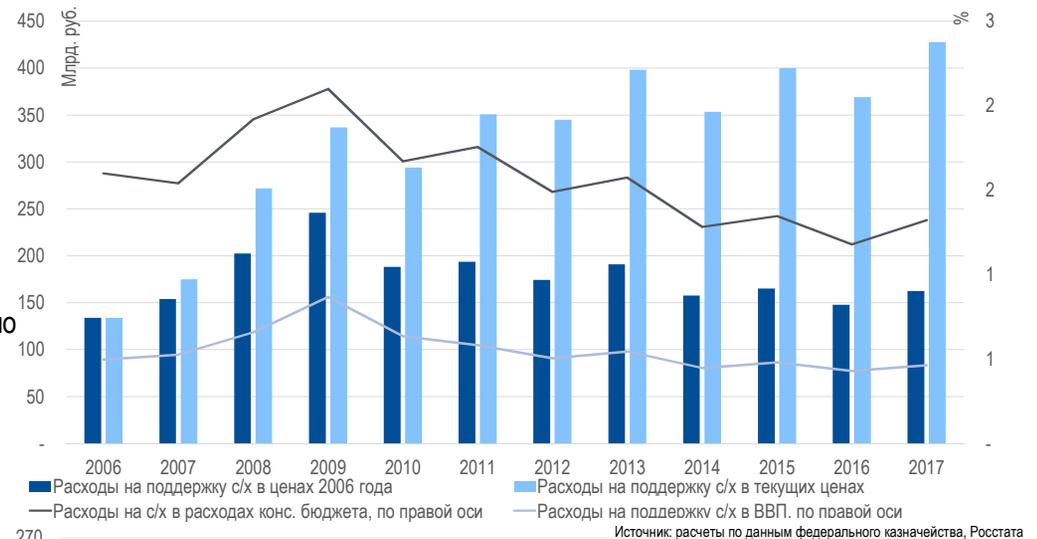
Методы оценки эффективности бюджетных расходов

- Поиск ответов затрудняется отсутствием количественной информации о результатах, неполной информацией об издержках (бюджетных расходах)
- Сравнение ресурсов, выделенных на программу с полученным результатом
 - Оценка программ поддержки с точки зрения их соответствия заявленным целям
 - Анализ отдачи на единицу затрат (cost-benefit analysis). Измерение эффекта программ: исследования, которые позволяют делать выводы о причинно-следственной связи между затратами и результатом (impact evaluations) сложны в исполнении, требуют информации, не доступной исследователю. Как альтернатива, использование результатов таких исследований в других регионах
- На первом этапе исследования мы ставили следующие задачи:
 - Задача 1: измерить уровень расходов, провести инвентаризацию всех расходов и направлений
 - Неизвестные составляющие: федеральный бюджет - расходы других ведомств на сельское развитие, на поддержку малого бизнеса на селе, налоговые расходы; региональные - ограничена информация о собственных программах регионов
 - Задача 2: проанализировать, насколько структура расходов соответствует тому, что мы знаем об эффективности различных программ из ранее проведенных исследований в других странах и в России, а также заявленным целям



Уровень расходов: много или мало тратится средств?

- Расходы на поддержку сельского хозяйства и сельского развития снизились в постоянных ценах и в процентах в общих расходах бюджета и в ВВП
- Бюджетные расходы составляли от 7 до 13% валовой продукции сельского хозяйства
- По сравнению с другими странами, уровень поддержки достаточно высок, но на 1 га и на 1 сельского жителя выделяется намного меньше, чем в ЕС и США
- Важен ли уровень поддержки для результата?
 - Межстрановые исследования приходят к выводу, что бюджетные расходы на сельское хозяйство имеют положительное значение для экономического роста в сельском хозяйстве¹
 - Для России, исследователи также приходят к выводам, что господдержка положительно влияет на финансовые показатели предприятий^{2,3}



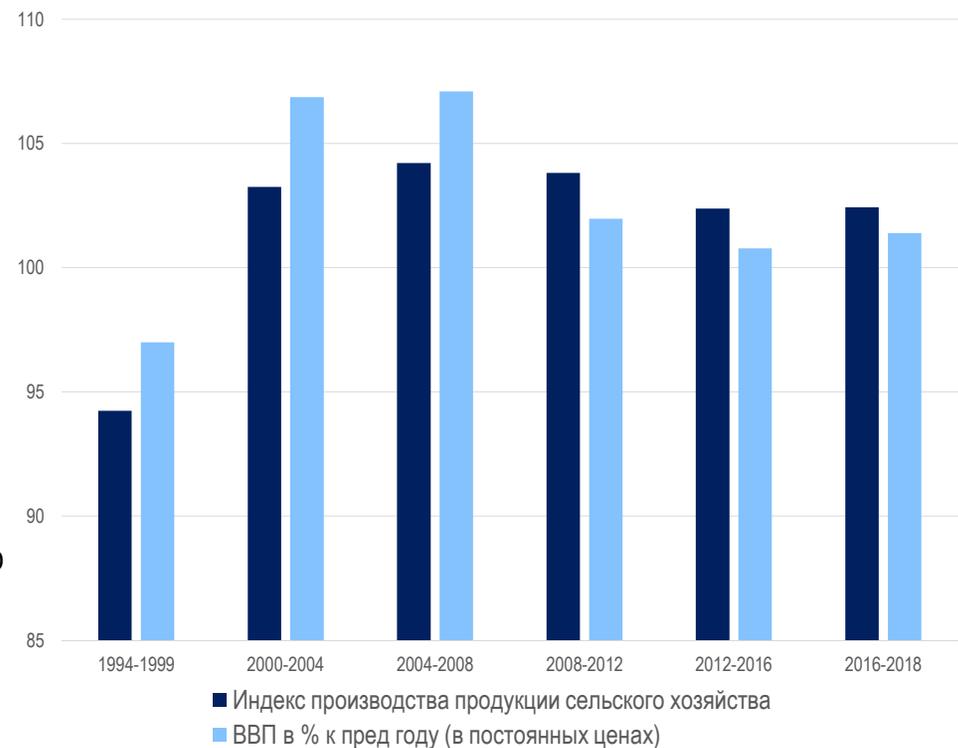
1. Anriquez et al., 2016
 2. Шагайда Н. И. и др. (2017)
 3. Узун В.Я., Гатаулина Е.А., Сарайкин В.А., Карлова Н.А. (2014)

*Общий уровень поддержки (TSE) включает поддержку сельского хозяйства, общих услуг, а также поддержку цен и трансферты потребителям



Бюджетные расходы и рост производства

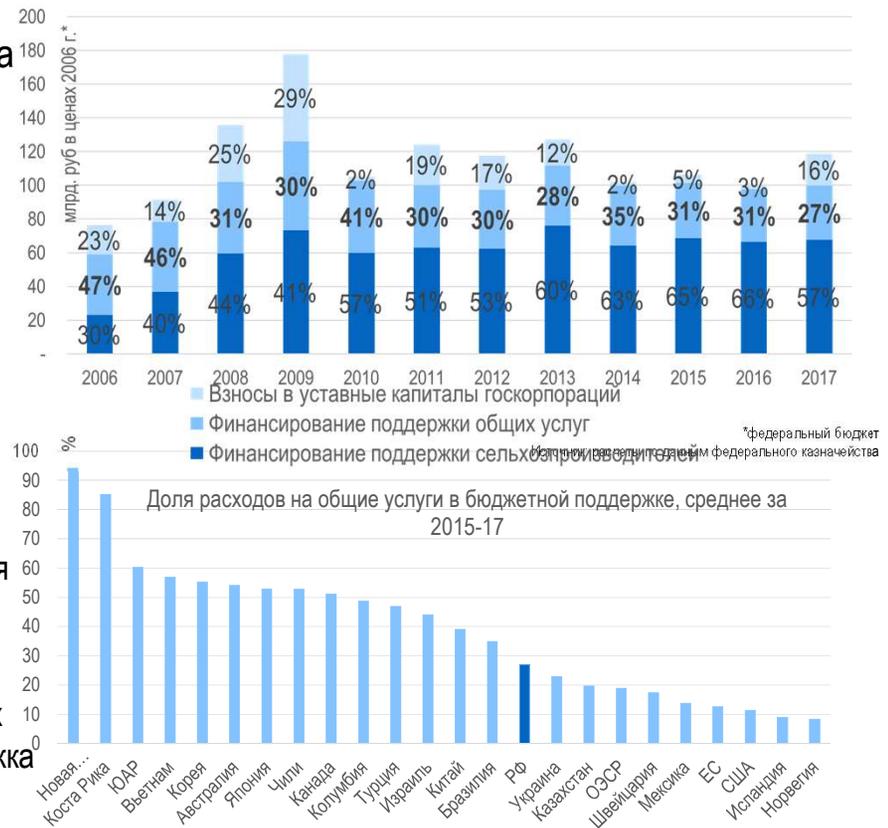
- Рост в сельском хозяйстве опережает рост экономики в целом
- Рост производства является основным индикатором эффективности в системе мониторинга, применяемой органами власти
- Можно ли утверждать, что этот рост связан с бюджетными расходами? В литературе нет однозначных свидетельств этого
- Господдержка в большинстве случаев положительно влияет на производство и выручку, но не является определяющим фактором
 - Господдержка стимулирует рост сельскохозяйственного производства, однако различие в уровне субсидирования не объясняет всех различий в темпах роста производства: «не меньшую роль играют другие факторы – тип региональной аграрной политики, лоббистские возможности губернатора, качество управления АПК»¹
- В большинстве регионов выявлен положительный эффект господдержки для роста выручки, однако в трех регионах из 14 исследованных господдержка сокращает выручку¹





Роль поддержки общих услуг

- Важно, как именно расходуются средства: общие услуги или поддержка производителей
- Перераспределение 10% бюджета с субсидий на поддержку общих услуг приводит к 5% увеличению добавленной стоимости в сельском хозяйстве¹
- Ряд исследований выявил негативную корреляцию между бюджетными расходами на поддержку индивидуальных производителей и экономическим ростом в сельском хозяйстве (по модели для Мексики, 10% увеличение поддержки частных благ приводит к снижению добавленной стоимости в с/х на 2.6%)³
- Доля расходов на общие услуги в бюджете снизилась с 47% в 2006 до 27% в 2017 году, а поддержка производителей возросла с 30 до 57%
- Проблема недофинансирования общих услуг не является специфической для России, но есть страны, в которых поддержка общих услуг играет большую роль
- При этом региональные средства больше направляются на поддержку общих услуг. В 73 регионах доля регионального бюджета, направляемая на поддержка общих услуг, больше чем эта доля в федеральных трансфертах



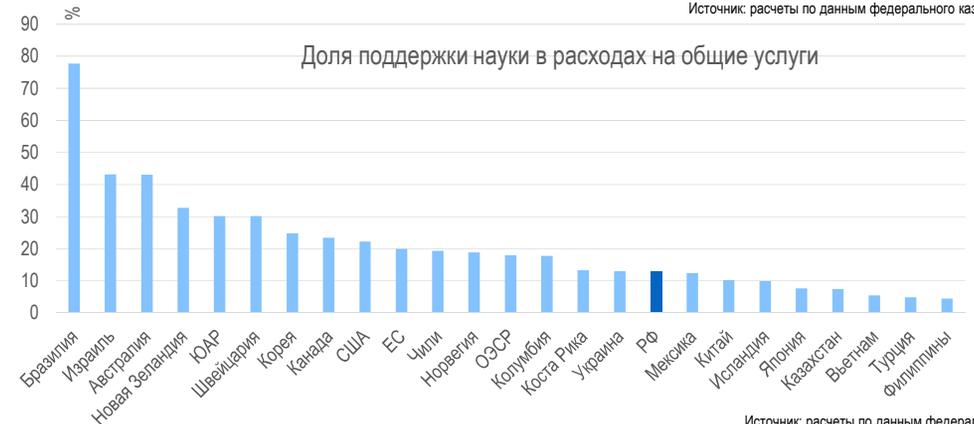
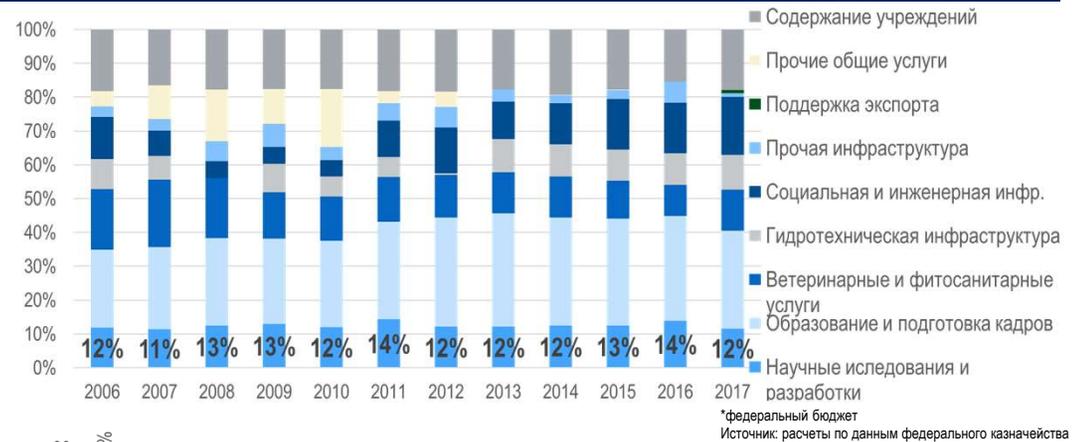
1 Anriquez et al., 2016
2 The World Bank, 2009

Источник: расчеты по данным федерального казначейства, OECD.Stat



Структура расходов на общие услуги

- На рост производства положительно влияют инвестиции в науку, ирригационную инфраструктуру и консультационное обслуживание
- Из исследований известно, что наибольшую отдачу на единицу затрат приносят расходы на научные исследования и разработки (включая и консультационные услуги, extension)¹
- В расходах на общие услуги на эти направления приходится 11-14%
- В постоянных ценах поддержка науки снижается (почти в 2 раза с 2009 года)
- Информация о расходах на консультационные услуги ограничена



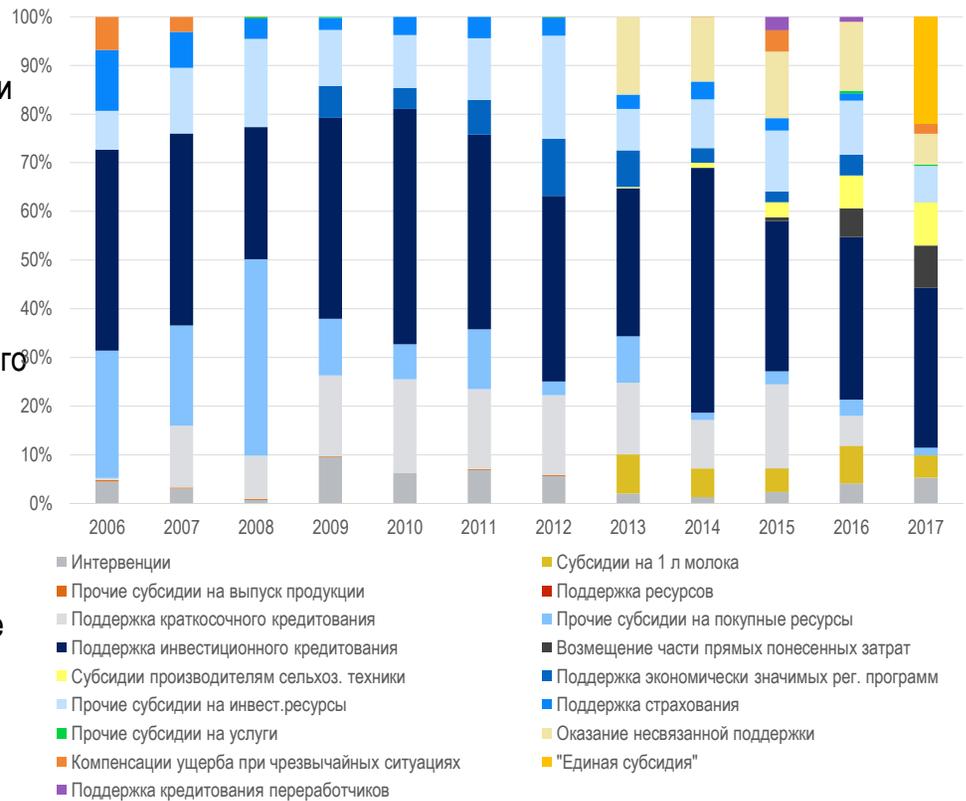
Источник: расчеты по данным федерального казначейства, OECD.Stat



Расходы на поддержку производителей

- С точки зрения целей политики:
- Рост производства, безусловно заявляется в качестве основной цели аграрной политики
- 40-50% расходов приходится на программы, непосредственно направленные на увеличение объемов производства
- На сохранение плодородия и на поддержку малых форм хозяйствования направляется по 4% бюджета, программа устойчивого развития сельских территорий – 4.7%
- Субсидирование кредитов - основной метод поддержки производителей, при этом есть свидетельства снижения его эффективности
- Анализ в региональном разрезе выявил положительное воздействие на выручку программ поддержки краткосрочного кредитования в 6 регионах из 14, и долгосрочного в 4 из 14¹
- Эффективность субсидирования инвестиционного кредитования невелика и снижается²

1. Шагайда Н. И. и др. (2017)
2. Узун В.Я., Гатаулина Е.А., Сарайкин В.А., Карлова Н.А. (2014)



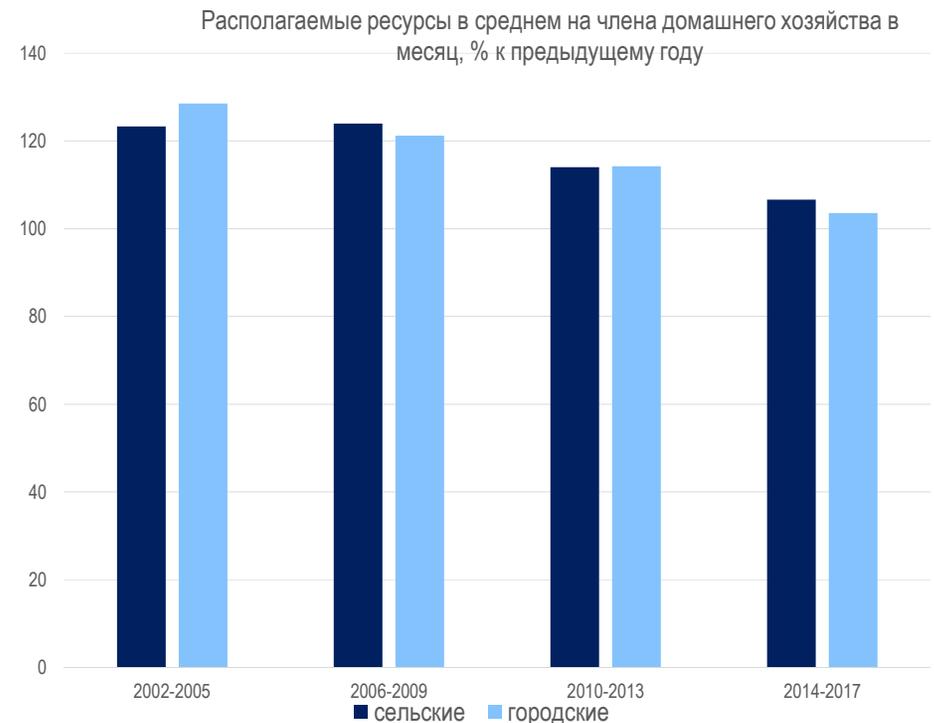
Источник: расчеты по данным федерального казначейства



Бюджетные расходы и уровень жизни

- Рост производства сам по себе еще не означает повышения доходов и уровня жизни сельского населения
- Рост доходов сельских жителей опережает городские домохозяйства, но замедлился в последние 3 года
- В некоторых исследованиях не удалось установить зависимости между расходами на поддержку и уровнем жизни^{1,2}, в других было выявлено воздействие поддержки сельского хозяйства на уровень бедности, однако более эффективны оказались поддержка образования и социальных услуг
- Уровень поддержки нелинейно влияет на продовольственную безопасность (слишком высокий уровень поддержки влияет отрицательно)³

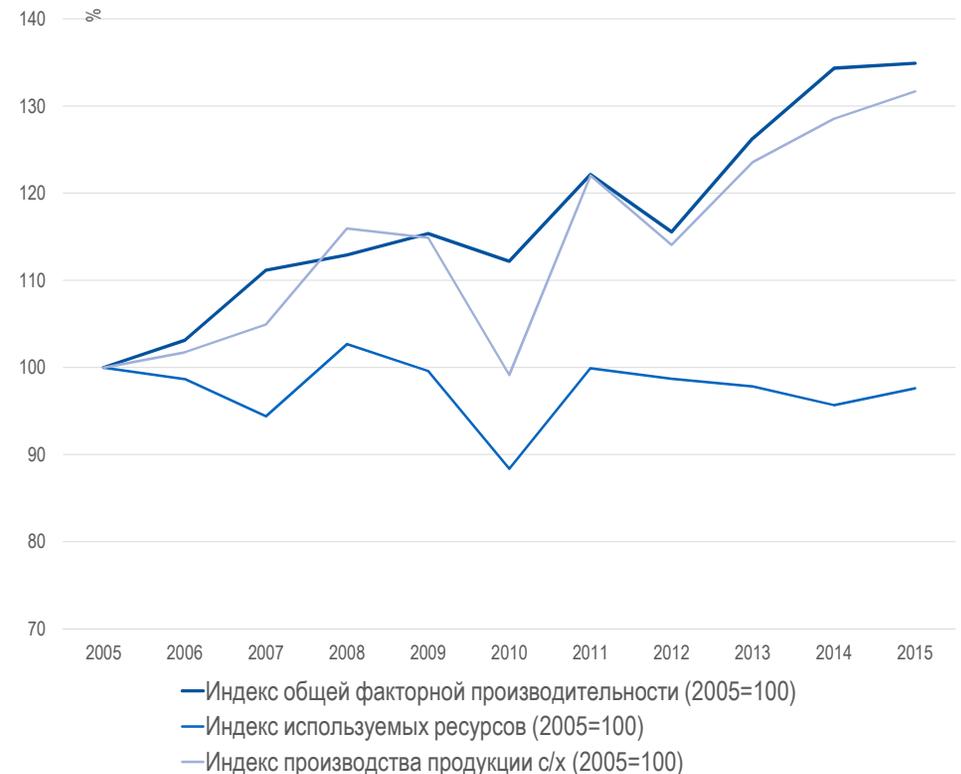
1 Gardner, 2003
2 Lopez and Galinato, 2007
3 Magrini et al, 2017





Бюджетные расходы и производительность

- Рост продукции сельского хозяйства происходил за счет роста общей производительности факторов производства
- По темпам роста общей производительности факторов производства в 2015 году Россия находится на 24 месте из 186 стран
- Снижение индекса используемых ресурсов (земли, труда, капитала и покупных ресурсов) за счет значительного снижения использования механизации и труда в сельскохозяйственном производстве
- Снижение занятости в сельском хозяйстве - это естественный и неизбежный процесс, однако должен сопровождаться мерами поддержки несельскохозяйственной занятости и социальной поддержки для выбывающих трудовых ресурсов



Источник: usda.gov



Бюджетные расходы и окружающая среда

- Для того, чтобы рост в сельском хозяйстве был устойчивым, необходимо чтобы аграрная политика учитывала необходимость защиты природных ресурсов
- При этом основная часть программ субсидирования (в частности, несвязанные платежи на гектар) направлена на расширение посевных площадей, расширение использования ресурсов
- В бюджете не выделяются меры, направленные на сохранение природных ресурсов, включены в более широкие категории
- Не применяются меры, стимулирующих производителей использовать технологии, обеспечивающие охрану окружающей среды



Выводы

- Уровень расходов на сельское хозяйство существенно не изменился по сравнению с уровнем 2006 года, однако произошло перераспределение в пользу поддержки производителей за счет сокращения поддержки общих услуг
- Поддержка общих услуг играет определяющую роль в достижении долгосрочного роста
- Однако на них приходится существенно меньшая часть бюджетных расходов, доля расходов на общие услуги сокращается
- При этом недостаточно переориентировать бюджет на поддержку общих услуг, также требуется более эффективная реализация такой поддержки:
 - Повышение прозрачности бюджетных расходов, мониторинг не только федеральных, но и региональных и местных программ
 - Приведение в соответствие спроса и предложения в сфере образовательных и научных услуг
 - Повышение доступности результатов научных разработок и усиление обратной связи с сельхозпроизводителями через систему extension
 - Разработка системы мониторинга эффективности предоставления услуг



НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
УНИВЕРСИТЕТ

Благодарим за внимание

Институт аграрных исследований

Шик Ольга Валерьевна, главный научный сотрудник

E-mail: shikolga@gmail.com

www.inagres.hse.ru