

Расходы бюджета на сельское хозяйство в РФ и странах ОЭСР

Система мониторинга аграрной политики ОЭСР

Индикаторы уровня поддержки сельхозпроизводителей были впервые разработаны в 70-е годы 20го века для оценки эффекта торговой политики в аграрном секторе. ОЭСР использует систему индикаторов уровня поддержки для мониторинга аграрной политики с 80-х годов. С тех пор система индикаторов постоянно усовершенствовалась и дорабатывалась с учетом изменений в системах поддержки сельского хозяйства стран-членов. В настоящее время ОЭСР на регулярной основе рассчитывает показатели уровня поддержки для всех стран-членов, а также некоторых других стран: России, Бразилии, Китая и пр.

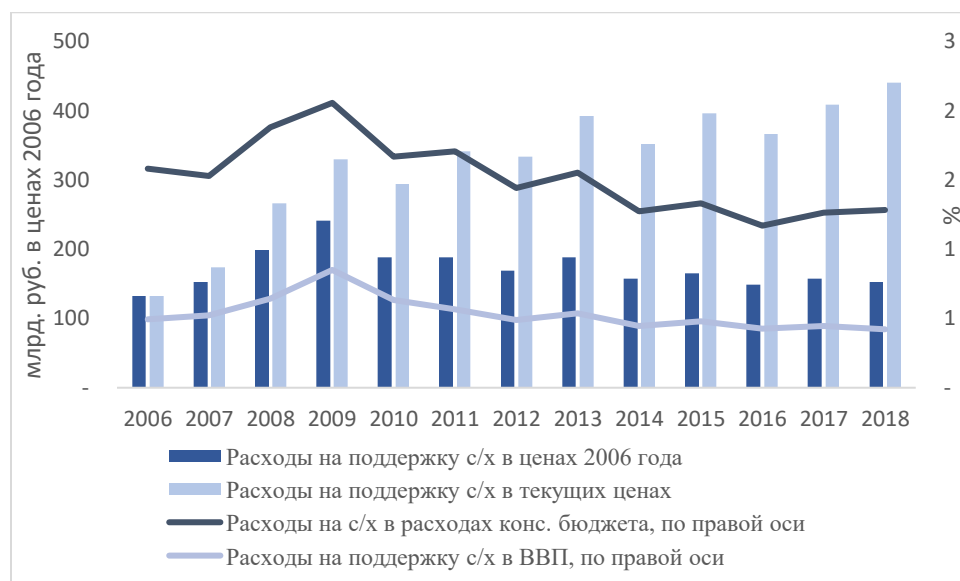
Наиболее значимыми среди индикаторов, рассчитываемых ОЭСР, являются следующие:

- *PSE (producer support estimate) - оценка поддержки производителя* – измеряет трансферты сельхозпроизводителям в результате политики поддержки сельского хозяйства и состоит из бюджетной поддержки и поддержки рыночной цены (*MPS – market price support*).
- *GSSE (general services support estimate) - оценка поддержки общих услуг* - показывает сумму трансфертов на общие услуги, предоставляемые сельскому хозяйству в целом. В поддержку общих услуг включаются программы направленные на формирование общих условий для сектора: поддержка науки, образования, инспекционных и контрольных служб, программы развития сельскохозяйственной инфраструктуры, сельского развития, развитие маркетинга и прочие расходы, направленные на повышение потенциала отрасли в целом.
- *CSE (consumer support estimate) - оценка поддержки потребителя* - показывает общую сумму трансфертов потребителям сельскохозяйственной продукции (или от них) в результате проводимой политики поддержки сельского хозяйства.
- *PSE, GSSE и бюджетные трансферты в CSE в совокупности составляют показатель TSE – общую оценку поддержки (total support estimate). TSE показывает общую сумму трансфертов сельхозпроизводителям от налогоплательщиков и потребителей в результате проводимой политики поддержки сельского хозяйства.*

Уровень бюджетных расходов на сельское хозяйство в России

В реальных ценах уровень расходов на поддержку сельского хозяйства в России снизился по сравнению с уровнем 2006-2009 годов (Рисунок 1).

Рисунок 1. Динамика уровня консолидированных бюджетных расходов, 2006-2018



Источник: расчеты по данным федерального казначейства, Росстата

Расходы на поддержку сельского хозяйства и сельского развития снизились по сравнению с 2006-2008 годами как в постоянных ценах (на 5%), так и в общих расходах бюджета (на 25%) и в ВВП (на 22%). Бюджетные расходы составляли от 7 до 13% валовой продукции сельского хозяйства, то есть в валовом выпуске сельхозпродукции около 10% — это бюджетная поддержка, средства налогоплательщиков.

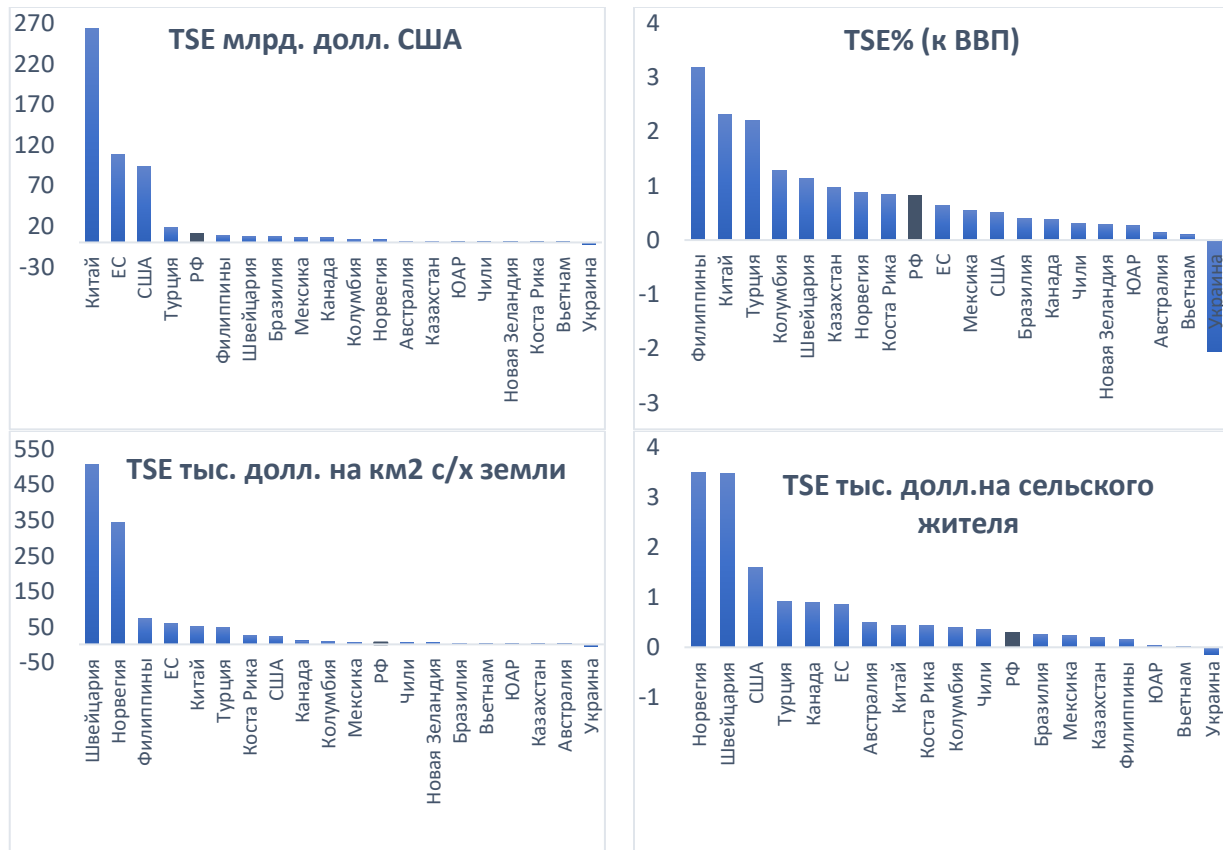
База данных ОЭСР, содержащая индикаторы уровня поддержки по большому кругу стран и за длительный период времени, позволяет определить место России по уровню поддержки среди других стран. Это важно не только для анализа бюджетной поддержки, но и для определения стратегий в торговой политике, так как бюджетная поддержка – только часть аграрной политики, а показатели, рассчитываемые ОЭСР, позволяют осуществлять мониторинг всего комплекса мер, влияющих на условия торговли.

Общий уровень поддержки (TSE)

По сравнению с другими странами, уровень поддержки АПК достаточно высок, Россия находится на 5м месте среди всех стран, для которых ОЭСР измеряет показатель общего уровня поддержки (TSE - total support estimate). В то же время, разрыв между лидерами по уровню поддержки АПК (Китаем, США и ЕС) с одной стороны, и Россией с другой, весьма значителен. Особенно эта разница заметна, если сравнивать уровень поддержки на 1 га и на

1 сельского жителя: в России выделяется намного меньше средств, чем в ЕС, США и ряде других стран. Поддержка в России составляет 5,3 тысяч долларов на квадратный километр, при 23 тысячах в США и 58 – в ЕС. На сельского жителя в России приходится 310 долларов поддержки, а в ЕС 851 доллар, в США - 1604 доллара на человека. Однако уровень поддержки в процентах к ВВП, показатель, показывающий нагрузку на экономику в результате поддержки сельского хозяйства, в России (0,8%) превышает показатели ЕС и США (0,5% and 0,6%) (Рисунок 2).

Рисунок 2. Общий уровень поддержки (TSE) в России по сравнению с другими странами, среднее за 2015-2017 гг.



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

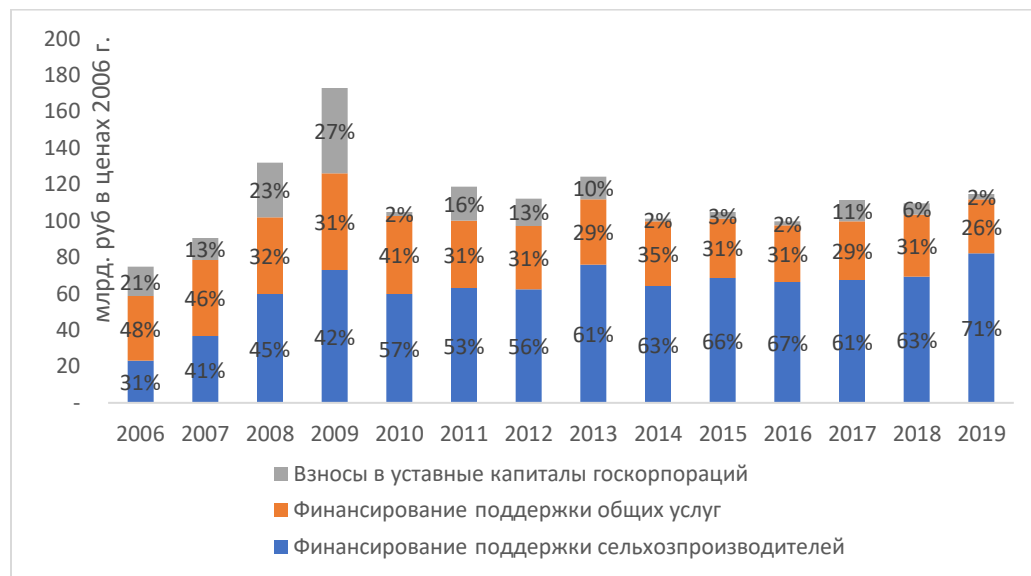
Источник: OECD.Stat

Поддержка общих услуг (GSSE)

Что касается структуры поддержки, в большинстве стран произошел переход от поддержки, связанной с производством, к поддержке доходов фермеров, не требующей продолжения сельскохозяйственного производства. Все больше расходов тратится на создание общих условий для развития сектора: поддержку науки, образования, развитие инфраструктуры (так называемые общие услуги). В России же поддержка производителей составляет около

70% всех бюджетных расходов, а доля расходов на общие услуги в бюджете снизилась с почти половины в 2006 до четверти в 2019 году.

Рисунок 3. Структура федеральных бюджетных расходов на сельское хозяйство: поддержка производителей и финансирование общих услуг, 2006-2019 гг.



*федеральный бюджет

**В расходах на сельское хозяйство учитывалась доля взноса бюджетных средств в Уставной капитал Россельхозбанка, пропорциональная доле АПК в кредитном портфеле Россельхозбанка¹

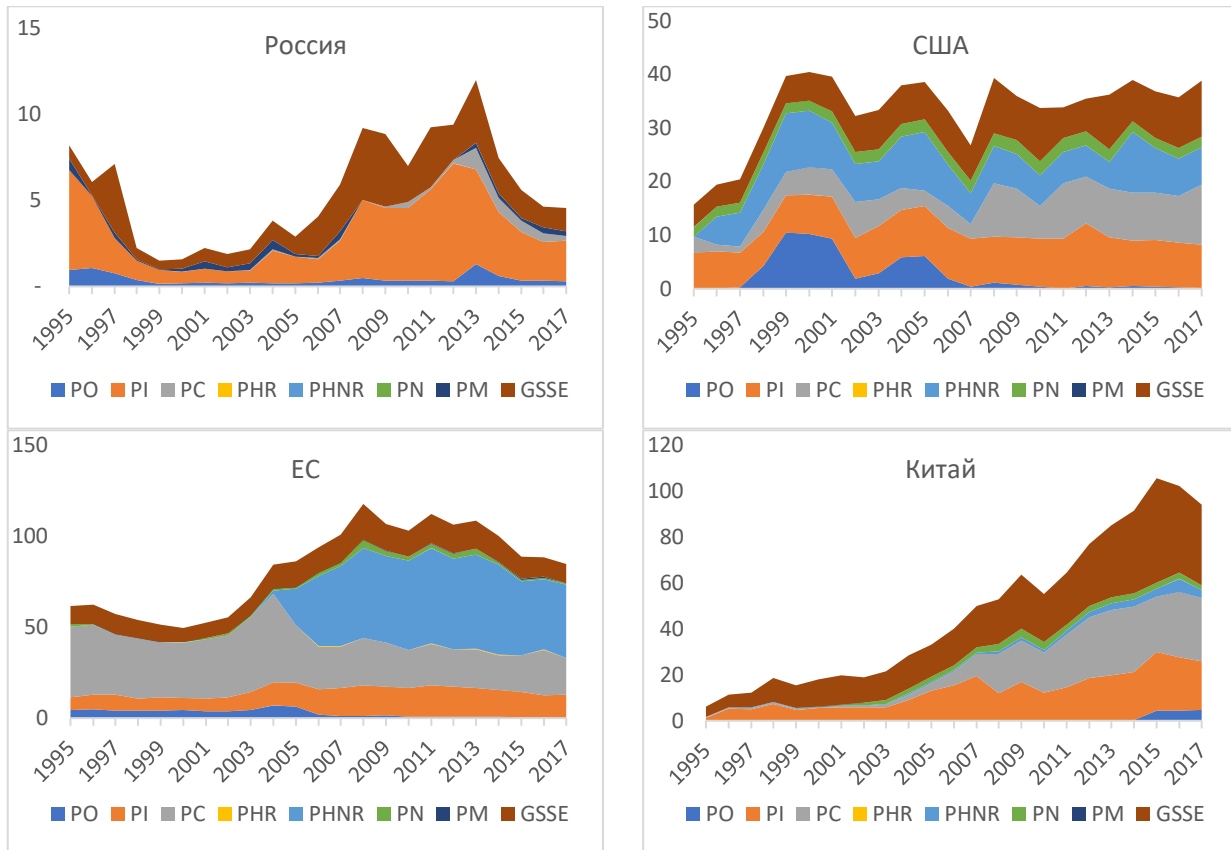
Источник: расчеты по данным федерального казначейства

Проблема недофинансирования общих услуг не является специфической для России, а присутствует во многих странах. Почти все страны ОЭСР ушли от поддержки, связанной с производством, однако общим услугам все равно уделяется недостаточно внимания. На Рисунок 4 показано как менялась структура бюджетной поддержки ЕС, США, России и Китая с 1995 года. Очевидна тенденция роста поддержки доходов, не требующей продолжения сельскохозяйственного производства в ЕС и США, однако лишь в Китае с 1990х годов заметно выросла доля финансирования поддержки общих услуг, причем в основном за счет роста расходов на аграрную науку.

При этом есть страны, в которых поддержка общих услуг играет существенно большую роль: в Канаде, Чили, Австралии поддержка общих услуг – это более половины всех бюджетных расходов, а в Коста Рике и Новой Зеландии – 85 и 94% соответственно (Рисунок 5).

¹ Годовые отчеты АО «Россельхозбанк» (<https://www.rshb.ru/investors/>)

Рисунок 4. Тенденции в структуре бюджетных расходов некоторых стран, млрд. долл. США

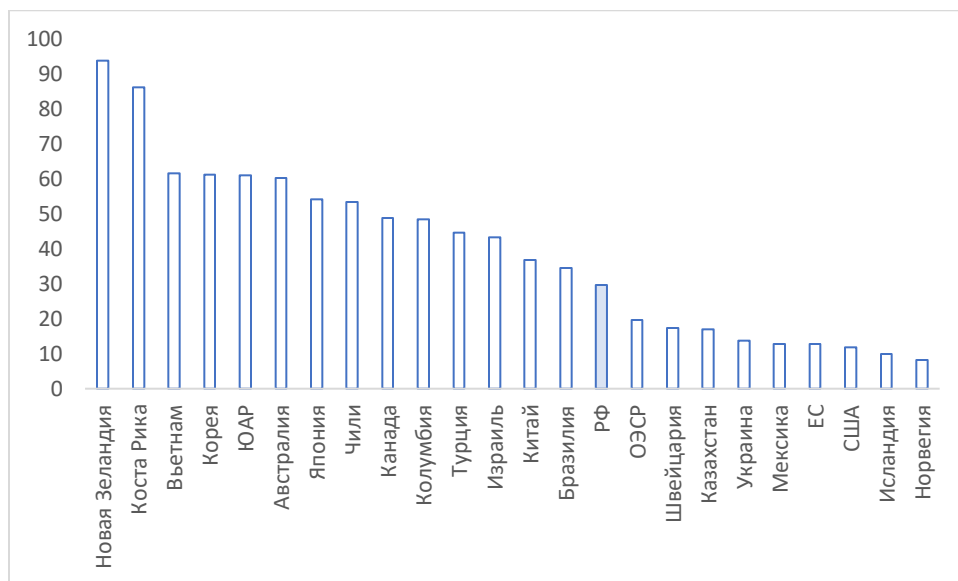


PO	Выплаты, связанные с выпуском
PI	Выплаты, связанные с использованием ресурсов
PC	Выплаты на голову/гектар/доход, требующие производства
PHNR	Выплаты на исторические голову/гектар/доход, НЕ требующие производства

PHR	Выплаты на исторические голову/гектар/доход, с условием продолжения производства
PN	Выплаты по критериям, не связанным с производством
PM	Прочие выплаты
GSSE	Поддержка общих услуг

Источник: OECD.Stat

Рисунок 5. Доля расходов на общие услуги в бюджетной поддержке, среднее за 2016-18, %



Источник: OECD.Stat

Заключение

Снижение уровня поддержки сельского хозяйства в России и его низкий уровень по сравнению с ЕС, США и Китаем, делает крайне актуальной проблему перераспределения средств в пользу тех направлений, которые обеспечивают наибольшую эффективность расходования средств. В России, также как в ЕС и США, преобладают меры поддержки отдельных производителей, и недостаточно внимания уделяется созданию общих условий функционирования сектора путем финансирования общих услуг.