

УДК 338.24.439.222.332.1

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ ПРОИЗВОДСТВА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ В РЕГИОНЕ

Полушкина Т.М., Седова К.С.

ФГБОУ ВПО «Мордовский государственный университет им. Н.П. Огарева» Минобрнауки
России, Саранск, e-mail: polushkinatm@gmail.com, sedova_kseniya@bk.ru

Обоснована методика проведения оценки эффективности государственной поддержки производства сельскохозяйственной продукции. В качестве основы оценочного механизма использован проблемный принцип. Набор критериев, показателей, пороговых значений образует общенациональный (общерегиональный) «стандарт», которым регионы должны руководствоваться при проведении в жизнь государственной аграрной политики, достижении высшей степени эффективности производства. Система оценки «сельскохозяйственных» индикаторов включает следующие основные направления: устойчивое развитие сельских территорий; создание общих условий функционирования сельского хозяйства; развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства; достижение его финансовой устойчивости. Используя данный «стандарт», определен рейтинг регионов Приволжского федерального округа по достижению эффективности государственного регулирования развития сельского хозяйства в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. На основании проведенного исследования был сделан вывод о том, что дальнейшее развитие сельского хозяйства в определяющей степени связано с активизацией государственной поддержки.

Ключевые слова: аграрный сектор экономики, государственное регулирование, оценка эффективности, целевые показатели

ESTIMATION OF EFFICIENCY OF THE STATE SUPPORT OF AGRICULTURAL PRODUCTION IN THE REGION

Polushkina T.M., Sedova K.S.

FGBOU VPO «Mordovia State University. N.P. Ogareva» Ministry of Education of Russia, Saransk,
e-mail: polushkinatm@gmail.com, sedova_kseniya@bk.ru

The technique of evaluating the effectiveness of state support for agricultural production. As a basis assessment mechanism used bad principle. Set of criteria, indicators, thresholds forms nationwide (region-wide) «standard», which should be guided by regions in implementing the state agrarian policy, achieving the highest degree of production efficiency. Assessment system «agricultural» indicators includes the following main areas: sustainable development of rural areas, the creation of the general conditions of functioning of agriculture, the development of priority sub-sectors of agriculture; achieving its financial stability. Using this «standard» rating is defined regions of the Volga Federal District to achieve the effectiveness of state regulation of agricultural development in the framework of the State program of development of agriculture, food and raw materials for the period 2008–2012. Based on this study, it was concluded that further development of agriculture to a certain extent due to the intensification of state support.

Keywords: state support for agriculture, performance evaluation, government regulation, targets agricultural production

Сельское хозяйство – капиталоемкое и энергоемкое производство, которое характеризуется невысокой степенью привлекательности для инвесторов и предпринимателей в силу своих особенностей, вследствие чего государственное регулирование и поддержка устойчивого развития АПК выступают объективной необходимостью рыночной экономики. Государственное регулирование должно обеспечить целенаправленное эффективное функционирование АПК как единого целого на основе согласованной и продуманной аграрной политики.

С целью проверки истинности причин вмешательства государства в аграрное производство, воспроизводимого удачного опыта и «провалов» политики, обоснования издержек и, наконец, совершенствования регулирования следует проводить оценку эф-

фективности государственного регулирования развития. Оценка будет способствовать выбору эффективных и действенных методов государственного регулирования и служить основой прогноза возможных результатов концепций и мер. Оценка может помочь при проведении политики в жизнь, т.е. при непосредственной реализации государственного регулирования развития аграрной сферы, обеспечивая обратную связь, обосновывая корректирующие меры. Наконец, оценка позволяет определить результаты и влияние регулирующего воздействия, вклад аграрной политики в изменение, например, доходов, капиталовложений, занятости и пр. Оценка может повысить ответственность политиков за свои действия как перед правительством, так и перед гражданами.

В стабильной экономической ситуации общую оценку целесообразно проводить

один раз в 4–5 лет в соответствии с пересмотром законодательства об аграрной политике. В условиях «нестандартных», кризисных, резких мировых либо внутренних перемен, в частности вступление России в ВТО, данную оценку и корректировку политики соответственно нужно осуществлять чаще. Оценка эффективности аграрной политики и механизмов ее реализации, в том числе на региональном уровне, следует проводить поэтапно, измеряя ее по достижению целей (целевых показателей), степени достижения целей. Эффективность в данном случае может быть интерпретирована как продуктивность.

Предлагаем в качестве основы оценочного механизма использовать проблемный принцип. Набор критериев, показателей, пороговых значений образует общенациональный (общерегиональный) «стандарт», которым регионы должны руководствоваться при проведении в жизнь государственной аграрной политики, достижении высшей степени эффективности производства. Используя данный «стандарт», можно определять рейтинг регионов по достижению эффективности государственного регулирования развития сельского хозяйства.

Выбор обоснованных пороговых значений с целью отнесения результатов регулирующих действий государства к эффективным либо неэффективным (определенной степени эффективности), пожалуй, является наиболее сложной задачей. Этот выбор в первую очередь определяется целями аграрного реформирования, прогнозируемой (желаемой) интенсивностью развития АПК, экономических и социальных показателей. Кроме того, пороговые значения зависят от финансовых возможностей центра, поскольку рейтинговые итоги могут внести определенные коррективы в размеры регулирующих воздействий государства на развитие сельского хозяйства регионального уровня. Иногда пороговое значение можно задавать как некоторый процент от среднего по стране.

На следующем этапе задачи первого уровня разворачиваются в задачи второго уровня в указанной последовательности и в соответствии со «стандартами» (критериями, показателями, пороговыми значениями и др.). Процесс детализации может быть продолжен по мере необходимости.

С методологической точки зрения логично проводить оценку эффективности регулирующего воздействия государства начиная с уровня муниципальных образований. Затем, используя полученные результаты анализа, переходить к выработке обоб-

щенных оценок для субъектов Российской Федерации, т.е. двигаться снизу вверх. Вместе с тем нельзя отказываться и от подхода «сверху – вниз» [2, с. 44–51; 3, с. 68–76]. Тот же подход можно использовать и для оценки аграрной политики регионального уровня.

Главная задача при этом – разработать показатели, способные дать оценку ожидаемой эффективности (результативности) на каждом значимом уровне. Для каждой цели развития конкретный критерий должен сопровождаться показателями эффективности (ожидаемые достижения должны быть представлены с перечнем показателей).

Сравнительный анализ фактических пороговых значений (индикаторов) с целевыми критериями и показателями эффективности дает ответы на вопросы оценки в количественном выражении. Индикаторы оценки становятся основным объектом анализа данных для выработки ее результатов.

Для определения значимых критериев и показателей эффективности реализации аграрной политики было бы правильным использовать законодательные и нормативные акты, концепции, стратегии и программы развития аграрной сферы, годовые отчеты, мнения должностных лиц и самих сельхозпроизводителей. Следует признать, что предлагаемая методика более всего подходит для оценки конкретных схем: программ, проектов, мер регулирующего характера, но при достаточной подготовительной работе может быть использована и для оценки государственного регулирования аграрного производства на общенациональном и региональном уровнях.

Разработка методических основ оценки эффективности регулирующего воздействия государства на развитие аграрной сферы, естественно, предполагает ее практическую реализацию. В этих целях мы попытались оценить эффективность реальных механизмов государственного регулирования.

В рамках апробации методики проведена оценка эффективности Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. (далее Государственная программа) (макроэкономический аспект оценки).

Для упрощения процедуры оценки была разработана логическая таблица с указанием целей, целевых критериев, показателей и индикаторов развития аграрной сферы экономики, а также регулирования этого процесса государством (табл. 1).

Таблица 1

Логическая таблица по определению эффективности Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг. [1, 4]

| Цели и критерии | Целевые показатели (индикаторы) | | | | | Источник данных |
|--|---------------------------------|---------|---------|---------|---------|---|
| | 2008 г. | 2009 г. | 2010 г. | 2011 г. | 2012 г. | |
| 1. Устойчивое развитие сельских территорий | | | | | | |
| 1.1. Ввод в действие жилья для граждан, проживающих в сельской местности, молодых семей и молодых специалистов, тыс. кв.м | 1 489,2 | 1050 | 967 | 915 | 1114 | Статистическая и ведомственная отчетность |
| 1.2. Обеспечение доступным жильем молодых семей и молодых специалистов на селе, тыс. кв.м | 647,1 | 540 | 539 | 510 | 670 | --/-- |
| 2. Создание общих условий функционирования сельского хозяйства | | | | | | --/-- |
| 2.1. Внесение минеральных удобрений, тыс. т д.в. | 2000 | 2200 | 2200 | 2200 | 3000 | --/-- |
| 2.2. Предотвращение выбытия из сельскохозяйственного оборота сельскохозяйственных угодий, тыс. га | 750 | 850 | 600 | 800 | 1100 | --/-- |
| 2.3. Защита земель от водной эрозии, затопления и подтопления, тыс. га | 20 | 26 | 26 | 26 | 29,7 | |
| 2.4. Защита и сохранение с/х угодий от ветровой эрозии и опустынивания, тыс. га | 46 | 95 | 122 | 125 | 126 | |
| 2.5. Вовлечение в с/х оборот земель, пострадавших в аварии на ЧАЭС, тыс. га | 5 | 6 | 26,4 | 8 | 9 | |
| 3. Развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства | | | | | | --/-- |
| 3.1. Производство скота и птицы в живой массе, тыс. т | 8 950 | 9 520 | 10 100 | 10 750 | 11 400 | --/-- |
| 3.2. Производство молока, тыс. т | 33 000 | 34 000 | 35 000 | 36 000 | 37 000 | --/-- |
| 3.3. Посевная площадь рапса озимого и ярового в хозяйствах всех категорий, тыс. га | 800 | 1 000 | 1 300 | 1 500 | 2 000 | --/-- |
| 3.4. Площадь закладки многолетних насаждений, тыс. га | 7,9 | 8,7 | 9,4 | 10,2 | 11 | --/-- |
| 3.5. Площадь закладки под виноградники, тыс. га | 9,2 | 10,3 | 10,4 | 8,7 | 8,9 | --/-- |
| 4. Достижение финансовой устойчивости сельского хозяйства | | | | | | --/-- |
| 4.1. Объем субсидируемых кредитов, всего млрд руб. | 249 | 241,1 | 349,8 | 358 | 366,4 | --/-- |
| 4.2. Объем субсидируемых краткосрочных кредитов, млрд руб. | 120 | 149,4 | 150 | 168 | 176,4 | |
| 4.3. Объем субсидируемых инвестиционных кредитов, млрд руб. | 129 | 138,2 | 199,8 | 190 | 190 | --/-- |
| 4.4. Объем субсидируемых кредитов (займов), привлеченных крестьянскими (фермерскими) хозяйствами, ЛПХ, сельскохозяйственными потребительскими кооперативами и гражданами, проживающими в сельской местности, млрд руб. | 30 | 35 | 35 | 35 | 35 | --/-- |

Целевые показатели выполняют одновременно и функцию индикаторов, поскольку именно их достижение будет свидетельствовать об эффективности про-

граммных мероприятий. С помощью индикаторов можно получать «обратную связь», например, полугодовые, годовые «срезы» информации о ситуации в аграрной сфере

для контроля исполняемости, необходимой коррекции, а также осуществления текущего планирования.

Расчет индикаторов состояния осуществлен на основе специально разработанной методики. Предварительно проводится анализ состояния аграрной статистики – ее полноты, достоверности, оперативности. Далее методом опроса специалистов различных направлений отбираются наиболее значимые индикаторы развития сельского хозяйства. Система оценки «сельскохозяйственных» индикаторов включает следующие основные направления: устойчивое развитие сельских территорий; создание общих условий функционирования сельского хозяйства; развитие приоритетных подотраслей сельского хозяйства; достижение его финансовой устойчивости. Применение данной оценки позволяет упорядочить регионы Российской Федерации на основе данных мониторинга выполнения Государственной программы, выявить лидеров и аутсайдеров, как по отдельным комплексам мероприятий, так и в целом по всем ее направлениям.

Был применен следующий алгоритм оценки. За основу берется степень выполнения контрольных целевых показателей Государственной программы i -м регионом (r_i):

$$r_i = \frac{\text{факт}_i}{\text{план}_i}, \quad (1)$$

где факт_i – фактический показатель выполнения регионом мероприятий Госпрограммы за оцениваемый период; план_i – плановое значение выполнения регионом мероприятий Госпрограммы.

Среднее суммарное рейтинговое значение выполнения i -м регионом контрольных целевых показателей (p_i) рассчитывается по формуле:

$$p_i = \frac{\sum K_i}{q}, \quad (2)$$

где q – количество целевых показателей, в выполнении которых i регион принимает участие.

Условный коэффициент (K_i) вычисляется по формуле:

$$K_i = r_i \cdot U_i. \quad (3)$$

Удельный вес объема показателя i -го региона в общероссийском объеме (U_i):

$$U_i = \frac{\text{план}_i}{\sum \text{план}_i}. \quad (4)$$

Для показателей типа «да/нет» расчет U_i производится путем деления показателя r_i

(1 или 0) на 83. Осуществляется сортировка регионов по показателю p_i , по убыванию.

Заметим, что приведенные показатели выражают лишь первое приближение, не претендуя на строгую точность. Естественно, для дальнейшей и более детальной работы необходимы некоторые изменения в таблице. Обратим внимание и на тот факт, что она построена с учетом рационально-возможного уровня развития сельского хозяйства и влияния факторов, определяющих темп этого развития, при предположении, что система государственного воздействия будет направлена на реализацию данного пути в плане поддержания темпов развития. Произведенная сортировка субъектов Приволжского федерального округа РФ по выполнению целевых показателей Государственной программы представлена в табл. 2.

Для оценки эффективности (продуктивности) программных мероприятий предлагаемая методика может быть усовершенствована за счет сравнения не только плановых и фактических целевых показателей, но и вычисления прироста последних. В таком случае рейтинговая оценка будет значительно точнее, если сравнивать среднестатистические региональные показатели.

Оценка эффективности государственной поддержки производства сельскохозяйственной продукции проводилась по 16 целевым показателям (скорректированным в связи с внесенными в Государственную программу изменениями), по большинству которых регионы ПФО взяли на себя обязательства. В табл. 2 отражены позиции субъектов в рейтинге по степени выполнения показателей и их изменение в 2012 году в сравнении с 2011. Можно заметить, что значительные изменения претерпели Саратовская область (снижение на 5 позиций) и Ульяновская область (на три позиции вверх), позиции остальных регионов подверглись незначительным изменениям – одна, две позиции или сохранение прежних мест (например, Республика Татарстан, Республика Марий Эл, Самарская область). Данный анализ позволяет говорить о том, что в половине регионов ПФО (7 из 14) в 2012 году при реализации мероприятий Государственной программы сохранилась тенденция 2011 года – ориентация на приближение фактических показателей к плановым. То есть наблюдается положительный эффект от реализации мер и мероприятий государственной поддержки производства сельскохозяйственной продукции.

Таким образом, дальнейшее развитие сельского хозяйства в определяющей степени связано с активизацией государственной поддержки. Объемы валовой продукции

агросферы прямо зависят от размера бюджетного финансирования. Сегодня очевидно, что необходимы селективная государственная поддержка, выбор наиболее

результативных ее инструментов, оптимального размера, распределение, ориентированное на повышение эффективности отрасли.

Таблица 2

Рейтинг субъектов Приволжского федерального округа Российской Федерации по результативности Государственной программы с учетом взятых регионами обязательств (2011 г., 2012 г.)

| 2011 год | | 2012 год | | ↑↓ |
|----------|-------------------------|----------|-------------------------|----|
| Место | Субъект ПФО | Место | Субъект ПФО | |
| 1 | Республика Татарстан | 1 | Республика Татарстан | – |
| 2 | Чувашская Республика | 2 | Чувашская Республика | – |
| 3 | Республика Мордовия | 3 | Нижегородская область | ↑1 |
| 4 | Нижегородская область | 4 | Республика Мордовия | ↓1 |
| 5 | Саратовская область | 5 | Оренбургская область | ↑1 |
| 6 | Оренбургская область | 6 | Республика Башкортостан | ↑2 |
| 7 | Пензенская область | 7 | Ульяновская область | ↑3 |
| 8 | Республика Башкортостан | 8 | Пензенская область | ↓1 |
| 9 | Удмуртская Республика | 9 | Удмуртская Республика | – |
| 10 | Ульяновская область | 10 | Саратовская область | ↓5 |
| 11 | Самарская область | 11 | Самарская область | – |
| 12 | Кировская область | 12 | Кировская область | – |
| 13 | Пермский край | 13 | Пермский край | – |
| 14 | Республика Марий Эл | 14 | Республика Марий Эл | – |

Статья опубликована при финансовой поддержке гранта РГНФ № 14-12-13025 «Инструменты преодоления угроз развития сельского хозяйства региона в условиях членства России в ВТО».

Список литературы

1. Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы: утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446 [Электронный ресурс]: официальный сайт Министерства сельского хозяйства Российской Федерации – Режим доступа: <http://www.mcx.ru/navigation/docfeeder/show/145.htm>.

2. Лексин В.Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В.Н. Лексин, А.Н. Швецов. – 3-е изд. – М.: УРСС, 2000. – 368 с.

3. Мерзлов А.В. Региональный опыт разработки программ устойчивого развития сельских территорий / А.В. Мерзлов, Л.В. Овчинцева, О.А. Попова – М.: ФГБНУ «Росинформагротех», 2012. – 112 с.

4. Национальный доклад о ходе и результатах реализации в 2012 году Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 г. № 446 [Электронный ресурс]: официальный сайт Министерства сельского хозяйства Российской Федерации – Режим доступа: <http://www.mcx.ru/navigation/docfeeder/show/297.htm>.

5. Христенко В.Б. Межбюджетные отношения и управление региональными финансами: опыт, проблемы. Перспективы. – М.: Дело, 2002. – 608 с.

References

1. Gosudarstvennaja programma razvitija sel'skogo hozjajstva i regulirovanija rynkov sel'skhozjajstvennoj

produkcii, syr'ja i prodovol'stvija na 2008–2012 gody: utverzhdena postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 14 ijulja 2007 g. no. 446 [Jelektronnyj resurs]: oficial'nyj sajt Ministerstva sel'skogo hozjajstva Rossijskoj Federacii – Rezhim dostupa: <http://www.mcx.ru/navigation/docfeeder/show/145.htm>.

2. Leksin V.N. Gosudarstvo i regiony. Teorija i praktika gosudarstvennogo regulirovanija territorial'nogo razvitija / V.N. Leksin, A.N. Shvecov. 3-e izd. M.: URSS, 2000. 368 p.

3. Merzlov A.V. Regional'nyj opyt razrabotki programm ustojchivogo razvitija sel'skih territorij / A.V. Merzlov, L.V. Ovchinceva, O.A. Popova M.: FGBNU «Rosinformagroteh», 2012. 112 p.

4. Nacional'nyj doklad o hode i rezul'tatah realizacii v 2012 godu Gosudarstvennoj programmy razvitija sel'skogo hozjajstva i regulirovanija rynkov sel'skhozjajstvennoj produkcii, syr'ja i prodovol'stvija na 2008–2012 gody, utverzhdennoj postanovleniem Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 14 ijulja 2007 g. no. 446 [Jelektronnyj resurs]: oficial'nyj sajt Ministerstva sel'skogo hozjajstva Rossijskoj Federacii – Rezhim dostupa: <http://www.mcx.ru/navigation/docfeeder/show/297.htm>.

5. Hristenko V.B. Mezhhjudzhetnye otnoshenija i upravlenie regional'nymi finansami: opyt, problemy. Perspektivy. M.: Delo, 2002. 608 p.

Рецензенты:

Коваленко Е.Г., д.э.н., профессор, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н.П. Огарева», г. Саранск;

Якимова О.Ю., д.э.н., профессор кафедры государственного и муниципального управления, ФГБОУ ВПО «МГУ им. Н.П. Огарева», г. Саранск.

Работа поступила в редакцию 18.03.2014.