

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

Необходимость государственной поддержки сельскохозяйственного производства и повышения эффективности использования бюджетных средств в агропромышленном комплексе России

Представленная аналитическая записка подготовлена на основании плана работы Счетной палаты Российской Федерации на 2001 год (п. 1.6.60) заместителем начальника инспекции В.С. Крыловым (руководитель), ведущим инспектором С.В. Резниковой, экспертами Ю.И. Агирбовым, Г.В. Беспехотным и Н.А. Борхуновым. В план работы указанная записка включена в связи с негативными тенденциями в развитии агропромышленного комплекса за последнее десятилетие (1991-2000 годы).

Аналитическая записка подготовлена на основании материалов проверок и ревизий, проведенных направлением по контролю за расходами федерального бюджета в сельском хозяйстве и рыболовстве, на охрану окружающей среды и природных ресурсов, гидрометеорологию, картографию, геодезию, а также информации, полученной из субъектов Российской Федерации, научно-исследовательских институтов, отдельных районов и хозяйств, в т. ч. фермерских.

I. Значение агропромышленного комплекса в экономике России и других стран

Агропромышленный комплекс является важнейшей составной частью экономики России, где производится жизненно важная для общества продукция, и сосредоточен огромный экономический потенциал. В нем занято почти 30 % работающих в сфере материального производства, задействована пятая часть производственных фондов, и создается около трети валового национального дохода. Развитие агропромышленного комплекса в решающей мере определяет состояние всего народнохозяйственного потенциала, уровень продовольственной безопасности государства и социально-экономическую обстановку в обществе.

Важнейшим звеном агропромышленного комплекса является сельское хозяйство. Оно занимает особое место не только в агропромышленном комплексе, но и во всем народном хозяйстве.

Спрос населения на товары народного потребления почти на 75 % покрывается за счет сельского хозяйства. При этом расходы на продукты питания составляют около половины расходов в бюджете средней российской семьи.

Находясь в настоящее время в состоянии кризиса, АПК по-прежнему вносит значительный вклад в формирование бюджета. В 2000 году, по данным МЧС России, только сельхозпредприятия и организации пищевой промышленности внесли в бюджеты всех уровней 110 млрд. рублей, а получили из них около 30 млрд. рублей.

Сельское хозяйство следует рассматривать не только как отрасль, обеспечивающую страну продуктами питания и промышленность сырьем. Не менее значима его стратегическая роль как основного заказчика и потребителя промышленной продукции, формирующего, в конечном счете, прибыль в различных отраслях народнохозяйственного комплекса. При этом на предприятиях, работающих на село, как правило, уровень рентабельности значительно выше, чем в сельском хозяйстве. При устойчивом состоянии экономики один крестьянин обеспечивает работой семь-восемь рабочих других отраслей и зарплатой значительно более высокой, чем в сельском хозяйстве. Именно высокий уровень развития сельскохозяйственного производства, его платежеспособность, возможность и необходимость приобретать и поглощать материально-технические ресурсы (технику, запчасти, средства химизации, энергоресурсы и т. д.), являющиеся продукцией десятков отраслей, определяет устойчивое развитие всего народнохозяйственного комплекса.

Грубые нарушения объективных закономерностей развития народнохозяйственного комплекса, допущенные в 90-е годы, незамедлительно проявились в экономике страны. Упадок и разрушение сельскохозяйственного производства как стратегической и важнейшей отрасли привели к кризисному состоянию многих отраслей, к дестабилизации экономики в целом.

Как уже отмечалось, состояние сельскохозяйственного производства определяет продовольственную безопасность государства. При этом экспорт сельскохозяйственной продукции и продовольствия выходит за рамки проблем торговли. Многие ведущие страны мира (США, страны ЕС и др.) относят этот вопрос к приоритетной, так называемой “высокой политике”.

О том, какое значение придается вопросам обеспечения отечественной сельскохозяйственной продукцией и продуктами питания даже в очень богатых и экономически благополучных странах, свидетельствует политика Японии.

В доктрине комплексной безопасности Японии вопросу обеспечения продовольственной безопасности страны наряду с военной безопасностью и топливной проблемой отведено ведущее место.

В указанной доктрине на долгосрочную перспективу ставится задача преодоления зависимости от импортных поставок продовольствия (хотя импорт составляет не более 40 % потребления продовольствия в Японии) и обеспечения устойчивого и гарантированного снабжения населения страны собственным продовольствием.

При оценке этой политики следует учесть следующие значимые обстоятельства.

1. Генеральной задачей комплексной безопасности Японии объявляется наращивание собственного сельскохозяйственного производства, несмотря на то, что из-за неустранимых природных и трудноразрешимых экономических причин производство продовольствия оказывается в Японии дороже, чем в США (основной экспортер продовольствия в Японию), как минимум в 2-3 раза, а по большинству продуктов - в 4-5 раз.

2. Ставится задача преодоления зависимости от поставок продовольствия из США - главного стратегического партнера и союзника Японии.

Рассматривая данную проблему на уровне экономического анализа, следует подчеркнуть: страна, игнорирующая развитие собственного сельского хозяйства и производящая недостаточно продовольствия, попадает в конъюнктурную зависимость от других государств.

Вот почему внимание к развитию сельского хозяйства рассматривается как обязательное требование, даже для тех государств, которые возглавляют мировое сообщество. Большинство стран официально рассматривают аграрную политику в качестве приоритетной, стратегической.

II. Необходимость государственной поддержки сельскохозяйственного производства

Сельскохозяйственное производство связано с биологическими и природными процессами, находится в прямой зависимости от климатических факторов, вовлеченности в производство человека, земли, растений, животных, разнообразного по своему составу и назначению основного и оборотного капитала и является очень сложной формой хозяйственной деятельности.

При этом независимо от национальной принадлежности, уровня развития, форм собственности, методов его организации, сельское хозяйство имеет свои специфические, присущие только ему особенности, существенно отличающие его от всех других отраслей народнохозяйственного комплекса. Эти особенности наиболее значимо проявляются в условиях рыночной экономики при свободной конкуренции и недостаточном регулировании государством происходящих процессов. Как следствие этого, в большинстве стран мира не только признана необходимость государственного

регулирования сельского хозяйства, но и приняты конкретные законодательные акты, на основе которых выработаны эффективные направления, программы, обеспечивающие устойчивое развитие не только отраслей сельскохозяйственного производства, но и всех сфер деятельности и условий проживания сельского населения.

Назовем наиболее характерные особенности сельского хозяйства.

1. В качестве главного, незаменимого средства производства в сельском хозяйстве выступает земля. Качественное состояние земли улучшается при ее рациональном хозяйственном использовании как средства производства. Однако для поддержания необходимого уровня плодородия следует возмещать не только использованные питательные вещества почвы, но и восстанавливать качественные показатели (содержание гумуса, уровень кислотности, состояние водно-воздушного режима и т. д.), что связано со значительными материально-техническими и финансовыми вложениями. При этом окупаемость основных объемов инвестиций растянута во времени и исчисляется несколькими годами (известкование, мелиорация, гипсование и т. д.), что сдерживает вложение средств в сельское хозяйство. Чтобы смягчить влияние этих объективных факторов, земельные угодья во всех странах, независимо от форм собственности, рассматриваются как общенациональное достояние, и затраты на их сохранение выделяются из государственного бюджета. Кроме этого, государства берут на себя значительную часть затрат, связанных с формированием социальной инфраструктуры села, развитием сельских территорий.

2. В процессе производства сельскохозяйственной продукции деятельность человека самым тесным образом переплетена с неподвластными ему природными условиями, в связи с этим вероятность окупаемости капитала и получения прибыли связаны с большим риском.

В то же время в сельском хозяйстве происходит более быстрый износ производственных фондов сельскохозяйственного назначения вследствие их работы в неблагоприятных условиях, в том числе в агрессивных средах (в животноводстве, птицеводстве, при работе с минеральными удобрениями и т. д.).

3. Существенное отличие сельскохозяйственного производства от большинства секторов экономики заключается в том, что оно менее эффективно по сравнению с ними. Вложенный в него капитал приносит меньшую прибыль. Поэтому низкодоходное сельское хозяйство не в состоянии на равных (по сравнению с промышленностью) участвовать в межотраслевой конкуренции без внешней поддержки.

4. Научно-технический прогресс в сельском хозяйстве внедряется и проявляется медленнее, чем в промышленности.

5. Сельское хозяйство отличается консервативностью и неэластичностью, неадекватностью реагирования на условия и требования рынка. Так, при повышении спроса на сельхозпродукцию особенности сельскохозяйственного производства не дают возможности быстро отреагировать и увеличить выпуск продукции. Имеется ряд ограничений по увеличению темпов роста сельхозпроизводства. Нельзя существенно увеличить площадь обрабатываемых земель, даже при условии увеличения инвестиций. Это связано с естественной ограниченностью сельскохозяйственных угодий. Рост поголовья скота, особенно маточного, связан с довольно длительным для многих видов животных временным периодом его выращивания. Так, чтобы вырастить дойное стадо для производства молока требуется около трех лет. Чтобы создать плодоносящий сад, требуется более пяти лет, виноградники - не менее трех лет и т. д.

6. При падении спроса на продовольствие сельское хозяйство в силу своей инертности и консервативности не может быстро приспособиться к меняющейся обстановке.

Невозможно, например, сократить или увеличить площади и производство сельскохозяйственных культур, если уже произведены посевные работы, существенно

сократить производство молока и мяса без сокращения поголовья скота. На это требуется определенный промежуток времени.

7. В условиях нерегулируемой рыночной экономики, при свободной конкуренции цены в монополизированном секторе промышленности растут значительно быстрее, чем в демополизированном аграрном секторе, что создает непреодолимый для сельскохозяйственного производства диспаритет цен между стоимостью сельскохозяйственной продукции и стоимостью ресурсов, необходимых для производства указанной продукции.

Следует отметить, что эти ярко выраженные особенности сельского хозяйства существенно снижают его привлекательность для инвесторов. Сезонный характер производства и высокая фондоемкость; иммобильность материально-технических ресурсов, используемых в аграрной сфере; высокая зависимость от природно-климатических условий; наличие постоянного риска в получении стабильных доходов; ценовая неэластичность спроса на многие продукты сельского хозяйства; большой разрыв во времени между произведенными затратами и получением продукции и многие другие особенности приводят к неконкурентоспособности отраслей АПК. Указанные особенности сельского хозяйства порождают необходимость постоянного вмешательства и поддержки государства.

Учитывая эти и другие особенности, а также важность развития агропромышленного комплекса в различных странах (и их союзах), выработаны теоретические основы, определены закономерности и необходимость государственного регулирования экономики агропромышленного комплекса и, в первую очередь, сельскохозяйственного производства, которые на практике широко используются в аграрной политике государств. Во всех развитых странах государство с помощью различных экономических и финансовых действий и приемов (в том числе системой дотаций и компенсаций, ослаблением или освобождением от налогов, снижением тарифов на потребляемые сельским хозяйством ресурсы, системой кредитования и страхования с компенсацией из бюджета и т. д.) осуществляет постоянную и стабильную поддержку менее монополизированного сельского хозяйства путем перераспределения доходов из более монополизированного промышленного сектора. Это дает возможность не только обеспечивать продовольствием население стран, в том числе таких, которые несоизмеримы по плотности населения с Россией (Китай, Япония, страны Западной Европы и др.), но также экспортировать большие объемы сельхозпродукции и продуктов питания, безусловно обеспечивая продовольственную безопасность своих стран.

Сельское хозяйство России имеет ряд существенных объективных и субъективных особенностей, которые ставят отечественного сельхозтоваропроизводителя в худшие условия на рынке сельхозпродукции по сравнению с сельхозтоваропроизводителями развитых стран. Указанные условия не обеспечивают конкурентоспособность российского сельского хозяйства. Назовем главные из них.

1. Земля как основное средство производства в сельском хозяйстве находится в крайне неудовлетворительном качественном состоянии. Ее плодородие резко падает, снижается содержание гумуса. Значительная часть сельскохозяйственных угодий заболочена, многие площади заросли кустарниками, имеют повышенную кислотность. Для восстановления плодородия почвы, хотя бы до невысокого уровня 80-х годов, требуются существенные и долгосрочные инвестиции.

Биологическая и природная продуктивность российской пашни в 2,2 раза ниже, чем в странах ЕС, и в 2,5 раза ниже, чем в США. По обеспеченности производства основными фондами на 100 га пашни сельское хозяйство России в 4-5 раз уступает большинству стран. Особенно это проявилось в последние годы.

2. Большая часть территории России находится в зоне рискованного земледелия. При этом две трети площадей сельскохозяйственных угодий размещены в зонах недостаточного и неустойчивого увлажнения. Вследствие этого в таких регионах

повторяются засухи с различной периодичностью. Остальная часть сельскохозяйственного производства находится в зоне избыточного увлажнения.

3. В последнее десятилетие в Российской Федерации произошло значительное снижение покупательной способности населения, что ограничивает рост цен на сельскохозяйственную продукцию, особенно на продовольственном рынке. Сочетание таких факторов, как поставка на рынок более дешевой аналогичной импортной продукции (особенно характерно в этом плане заполнение в середине 90-х годов российского рынка продукцией птицеводства из США, в частности “ножками Буша”, и других стран, картофелем из Польши, говядиной из Германии и Великобритании и т. д.) и отсутствие адекватного сложившимся условиям регулирующего вмешательства государства, привело к свертыванию отечественного сельскохозяйственного производства. Доля сельского хозяйства в ВВП страны снизилась с 24 % в 1990 году до 7 % в 2000 году. В стихии российского рынка сельское хозяйство, по сравнению с другими отраслями экономики, оказалось особо незащищенным. Оно отреагировало массовым сокращением поголовья скота, посевных площадей, натурализацией производства.

4. По уровню научно-технического прогресса, передовых технологий, интенсивности ведения производства в сельском хозяйстве, уровню затрат труда на единицу продукции и себестоимости продукции наша страна все время отставала от передовых государств. В последние годы степень отставания многократно возросла. Практически происходит деиндустриализация сельскохозяйственного производства, переход на ручной труд и самые примитивные технологии.

Потери и недобор урожая в России в несколько раз превышают подобные потери в других странах вследствие острого недостатка техники, ее ненадежности из-за предельных сроков эксплуатации, несовершенства по сравнению с зарубежными аналогами.

5. Российская Федерация имеет очень низкий уровень развития инфраструктуры в сельской местности, характеризующийся бездорожьем, малой степенью газификации, обеспеченности системами связи, проблемами водоснабжения. Село безнадежно отстало от города по уровню обустройства, наличию жилья, школ, больниц, других объектов бытового и социального обслуживания сельского населения.

6. В настоящее время сельскохозяйственное производство России держится во многом за счет интенсивной эксплуатации сельскохозяйственных рабочих и сельского населения, низкого уровня заработной платы при несвоевременных ее выплатах. Последствием этого стала деградация сельских территорий, вымирание людей преклонного возраста, которые составляют большинство сельского населения, миграция наиболее трудоспособной и квалифицированной его части.

Крайне низкая по этим причинам обеспеченность сельскохозяйственного производства кадрами, особенно квалифицированными, является не только существенным тормозом в вопросах внедрения научно-технического прогресса, но и развития отрасли как таковой.

Как известно, весь мир, в основном, идет по пути кооперации в сельском хозяйстве. Кооперативы пронизывают не только все отрасли сельского хозяйства, но и обслуживающие, перерабатывающие и торговые сферы, что дает им возможность устанавливать цены на рынке, поддерживать необходимую рентабельность производства.

В России, наоборот, проведенная приватизация привела к разрыву установившихся экономических и технологических связей между различными сферами АПК, породила неуправляемых монополистов - переработчиков сельхозсырья.

Государственное регулирование агропромышленного производства в зарубежных странах является одним из рычагов проведения аграрной и финансовой политики в сельском хозяйстве. Начиная с реформ 30-х годов, в системе государственного регулирования экономики США и Западной Европы сложилась ситуация, когда производители сельскохозяйственной продукции выделялись в особую группу, которая получает доплату от государства, по сути, только за свой статус (таблица 1). Причина

повышенного внимания большинства стран к аграрному сектору экономики объясняется указанными выше специфическими особенностями сельскохозяйственного производства.

Повышение прибыльности сельскохозяйственного производства достигается двумя путями:

- повышением цен на продукцию в целях окупаемости затрат товаропроизводителей;
- искусственным понижением себестоимости производства сельхозпродукции через прямые субсидии.

Таблица 1

Показатели расходов на государственную поддержку сельского хозяйства в России и зарубежных странах (1997-1999 гг.)

Страна	В процентах к ВВП	На душу населения (долл. США)	На 1 га сельхозугодий (долл. США)	Уровень господдержки (в процентах)
Россия	0,8	60	9,5	7,1
Исландия	1,6	644	62	68
Канада	1,3	163	36	20
США	1,5	350	85	24
Чехия	1,6	100	139	25
ЕС	1,7	336	801	49
Япония	1,7	566	10671	65
Венгрия	1,8	111	95	20
Норвегия	2,0	638	2650	69

Представляет интерес опыт регулирования экономики сельского хозяйства в США. Здесь, как и в большинстве развитых стран, программы поддержки фермеров осуществляются по каналам министерства сельского хозяйства. Их реализация направлена на обеспечение стабильности роста цен на продукцию сельского хозяйства и доходов фермеров. Программы поддержки предусматривают меры по контролю за уровнем цен, объемами производства, прямые выплаты фермерам, субсидирование экспорта, а также другие формы косвенного субсидирования фермерских хозяйств. Реализация этих мер требует значительных расходов.

Пшеница, кормовые зерновые, хлопок, сахар, молочные продукты, табак, арахис относятся к сельхозпродукции, подпадающей под действие программы поддержки американского правительства. Каждая программа поддержки имеет отличительные особенности. Наиболее основательно разработаны программы поддержки для зерновых культур, что очень актуально и для нашей страны.

В странах ЕС к числу основных направлений по поддержке фермеров относятся высокие фиксированные внутренние цены, а также субсидирование экспорта избыточной продукции.

Следует подчеркнуть два важных правила государственного регулирования аграрной сферы в ЕС:

- запрещается продавать ввозимую продукцию по цене ниже, чем аналогичная продукция собственного производства, то есть ниже цены внутреннего рынка;

- тот, кто ввозит продукцию в страны содружества, должен на таможене заплатить в бюджет ЕС (частично - в бюджет той страны, которая импортирует продукцию) разницу между предельной ценой и ценой мирового рынка. Эта разница называется выплатой за сделку.

Проводимая ЕС политика поддержки в значительной степени стимулировала экспорт сельскохозяйственной продукции и по ряду товарных позиций способствовала превращению ЕС из нетто-импортера в нетто-экспортера.

Как известно, в 1990 г. территории бывшей ГДР и ФРГ были воссоединены. Сельское хозяйство восточной Германии развивалось на протяжении почти сорока лет на основе плановой экономики по советскому образцу. Также как и в России, в начале 90-х годов там произошел демонтаж плановой экономики в сельском хозяйстве с ликвидацией государственной собственности. Однако разрушений, подобных российскому варианту, в экономике сельскохозяйственного производства восточной Германии не произошло. Наоборот, в восточных землях ФРГ развивается отличная от западной Германии структура сельскохозяйственных предприятий, характеризующаяся более крупными их размерами, более высокой индустриализацией и многообразием правовых форм. По сравнению с крестьянскими хозяйствами западных земель, крупные сельхозпредприятия, преобладающие в восточной части, имеют значительные преимущества, более конкурентоспособны и имеют устойчивую перспективу развития.

Правительством ФРГ, Европейским союзом, правительствами земель предоставляется большая финансовая помощь сельхозпредприятиям и сельскому населению восточных земель с целью адаптации производства к новым рыночным условиям и ускорения темпов развития, в том числе на основе научно-технического прогресса, ускоренного обновления техники, повышения плодородия почв и других интенсивных методов хозяйствования.

Годовые объемы помощи сельхозтоваропроизводителям превышают стоимость производимой сельскохозяйственной продукции.

В России государственная поддержка сельского хозяйства появилась еще при проведении реформ 1861 года. В манифесте об освобождении крепостных крестьян России, в приложениях к нему, других законодательных актах определялись не только порядок проведения реформ, но и определенная государственная поддержка крестьян при наделении собственной землей.

Финансирование аграрных преобразований проходило по нескольким направлениям: на содержание землеустроительных организаций, на помощь крестьянам при землеустройстве, льготное кредитование. Так, для крестьян при переходе на новые формы землепользования выдавались долгосрочные беспроцентные ссуды на приобретение сельскохозяйственного инвентаря и семян; огнестойкое строительство; развитие кустарной промышленности; “безусловный приоритет сельскому хозяйству за счет всего общества”.

В 1907-1910 годах был выработан целый комплекс мер по материальной поддержке переселения крестьян в восточную часть страны. Переселенцам оказывалась значительная помощь для компенсации затрат при переселении и обустройстве на новых землях. Переселенцы освобождались на 5 лет от государственных и земских денежных сборов, оплачивая их в половинном размере в последующее пятилетие.

В СССР государственная поддержка аграрного сектора в наиболее последовательном виде имела место в совхозах. Эти хозяйства находились в собственности государства. Цены на продукцию, поставляемую государству, как правило, не обеспечивали рентабельное ведение производства. В то же время хозяйства нуждались в техническом переоснащении, в развитии социальной сферы. Необходимые для их нормальной хозяйственной деятельности средства поступали к ним через бюджетное финансирование. Система бюджетного финансирования усложнялась и совершенствовалась и в 70-80 годы распространилась и на колхозы.

За счет средств государственного бюджета в аграрном секторе экономики были созданы такие отрасли, как промышленное птицеводство и свиноводство, тепличное хозяйство, рисоводство на новых землях.

При значительной поддержке, а во многих случаях полностью за счет государственного бюджета возводились животноводческие помещения и комплексы, механические мастерские и машинные дворы, сушильные и складские хозяйства, детские сады, жилье, проводились мелиоративные, культуртехнические работы и т. д.

Таким образом, государство с помощью бюджетных средств, особенно в 80-е годы, стремилось поднять финансовое, экономическое и социальное положение сельского хозяйства.

Если говорить об эффективности, результативности направления этих средств, то необходимо отметить следующее.

В дореформенный период производство продукции сельского хозяйства росло опережающими к росту численности населения темпами. Производство зерна за этот период увеличилось в 1,5 раза, мяса - в 2, молока - в 1,6, яиц - почти втрое.

К концу 80-х годов страна по уровню питания населения вошла в первую десятку самых обеспеченных стран мира (для справки: к концу 90-х годов Россия - на 67 месте).

В то же время необходимо отметить, что проблемы развития сельского хозяйства, проблемы обеспечения страны продовольствием постоянно возникали и в советское время.

В 1990 году средний уровень рентабельности сельскохозяйственных предприятий составлял 37 процентов. Удельный вес убыточных в общем числе хозяйств - 2,8 процента. Уровень оплаты труда в сельском хозяйстве составлял 93 % к уровню оплаты труда в промышленности. За счет более быстрого развития социальной сферы села наметилось сокращение разрыва социальных условий жизни в городе и деревне.

III. Объемы, направления и эффективность государственной поддержки АПК

В начале 90-х годов в агропромышленном комплексе начали развиваться негативные процессы, связанные с ухудшением финансового состояния сельхозтоваропроизводителей и падением производства основных видов сельскохозяйственной продукции.

Несмотря на развитие кризисных процессов в сельскохозяйственном производстве, происходит ежегодное сокращение бюджетных средств, направляемых на его финансирование. Удельный вес расходов на сельское хозяйство и рыболовство в расходной части бюджетов всех уровней упал с 9,8 % в 1991 году до 3 % в 2000 году, или в 3,3 раза, а в валовом внутреннем продукте, соответственно, с 2,6 до 0,8 процента. Удельный вес господдержки в общих затратах сельхозтоваропроизводителей составляет крайне незначительную долю и практически не оказывает стимулирующего влияния на увеличение производства продукции и повышение его рентабельности (таблица 2). Уместно отметить, что в США и Европе идет интенсивное увеличение расходов государства на сельское хозяйство. В США совокупная поддержка возросла с 1997 по 1999 год с 14 до 24 %, в странах ЕС - с 38 до 49 процентов.

Принятые на государственном уровне решения по поддержке АПК не выполнялись. Так, после утверждения Президентом Российской Федерации федеральной целевой программы стабилизации и развития агропромышленного производства на 1996-2000 годы, в которой намечалось увеличить поддержку АПК, объемы финансирования сельхозтоваропроизводителей сократились за 1995-2000 годы в расчете на один гектар сельхозугодий в 5 раз, на работника, занятого в сельском хозяйстве, - вдвое.

Таблица 2

Удельный вес расходов на сельское хозяйство и рыболовство в расходной части бюджетов всех уровней в ВВП страны (в процентах)

	1991 г.	1995 г.	1996 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Консолидированный бюджет	9,8	4,6	3,9	3,7	2,9	2,9	3,0
Федеральный бюджет	нет	2,5	2,4	2,3	1,0	1,4	1,6
Региональные бюджеты	данных	6,2	4,9	4,5	4,6	4,1	4,3
Уровень рентабельности сельхозпредприятий с учетом дотаций и компенсаций, в	+43	+2,3	-20,5	-23,9	-28	+7,9	+6,7

процентах							
-----------	--	--	--	--	--	--	--

Со второй половины 90-х годов региональные бюджеты давали основной, но незначительный вклад в финансирование расходов консолидированного бюджета на аграрный сектор. Удельный вес расходов федерального бюджета постоянно сокращался. В структуре расходов федерального бюджета доля АПК в 2 раза ниже, чем в региональных бюджетах.

Более высокий, хотя совершенно недостаточный удельный вес региональной поддержки в общей поддержке сельского хозяйства объясняется сведением до предела федерального финансирования агропромышленного комплекса.

Государственная поддержка регионами сельского хозяйства имеет под собой объективные причины:

- недостаточный уровень производства продовольствия в стране обуславливает необходимость задействования местных ресурсов;
- на региональные власти возложена ответственность за продовольственное обеспечение населения, в их распоряжение выделены бюджетные ссуды для формирования продовольственных фондов;
- региональные власти постоянно соприкасаются с разрушительными процессами, которые происходят на селе.

Крайне незначительная государственная поддержка сельхозтоваропроизводителей осуществлялась по нескольким направлениям, в том числе в форме дотаций и компенсаций на производство (реализацию) отдельных видов продукции, и распространялась в 1992 году на большинство видов продукции растениеводства и животноводства. С 1993 года дотации были значительно сокращены.

Удельный вес дотаций из федерального и региональных бюджетов в выручке (в процентах)

Продукция	1992 г.	1993 г.	1999 г.
Молоко	37,2	25,5	5,0
Мясо КРС	40,0	19,8	1,8
Мясо свиней	34,6	18,8	7,1
Мясо овец	64,5	24,9	6,3
Мясо птицы	38,6	17,7	1,8
Яйцо		27,7	14,9

* - В 2000 году в бухгалтерских отчетах дотации по отдельным видам не отражены.

Начиная с 2000 года, Минфином России дотации на продукцию животноводства при определении трансфертов территориям перестали учитываться. В ряде субъектов Российской Федерации это привело к дальнейшему снижению объемов дотирования. Учитывая, что в последние годы объемы финансирования дотаций и компенсаций сократились до минимума (или полностью отсутствуют), какого-либо влияния на себестоимость продукции и рентабельность производства они не оказывают. В связи с этим не имеет смысла говорить об их эффективном влиянии на экономику отрасли.

За 2000 год прибыль сельхозпредприятий, включая дотации, составила 13,8 млрд. рублей. Уровень рентабельности - 6,7 процента. Прибыль была получена в основном за счет Южного федерального округа - более 6 млрд. рублей. На долю шести зернопроизводящих регионов: Краснодарского, Ставропольского и Алтайского краев, Оренбургской и Новосибирской

областей, а также Республики Татарстан приходится основная прибыль в 11,2 млрд. рублей, при этом на Краснодарский край - более четверти всей прибыли. Шестьдесят регионов за 2000 год получили убыток от сельского хозяйства, 5 регионов получили символическую прибыль от 0,1 до 3 % и зафиксированы в разряде прибыльных.

Анализ показал, что в уровнях дотирования продукции животноводства по регионам сложилась определенная дифференциация.

Уровень дотирования на местах оказался в значительной зависимости от ряда объективных и субъективных факторов. Среди них наибольшее влияние оказали: состояние промышленного потенциала регионов, от которого зависит накопление регионального бюджета; отношение глав администраций и законодательных органов территорий к сельскому хозяйству. Финансирование из местных бюджетов не контролируется федеральными властями и не осуществляется на единой методологической основе, что препятствует формированию единого рыночного пространства.

Основным недостатком действующей с начала реформ системы поддержки АПК было несовершенство правовой базы ее функционирования. Это делало поддержку из года в год крайне нестабильной и зависимой от принимаемых субъективных решений, что снижало ее эффективность. Кроме того, нерегулярные, неритмичные, неполные выплаты обесценивались инфляцией и зачастую доставались не сельскохозяйственным товаропроизводителям, а увеличивали доходы в смежных с сельским хозяйством монополизированных отраслях.

Малоэффективными оказались попытки поддержать агропромышленное производство через механизмы кредитования сельхозтоваропроизводителей для покрытия затрат на приобретение различных ресурсов, необходимых для проведения сезонных дорогостоящих работ (весенний сев, заготовка кормов, уборка урожая).

В 1995-1996 годах осуществлялось товарное кредитование сельскохозяйственных товаропроизводителей по поставкам горюче-смазочных материалов. Однако порядок оформления кредита был сложным и, в конечном счете, приводил к тому, что цены на нефтепродукты, поставленные на условиях товарного кредита, оказывались на 20-30 % выше рыночных, т. е. льготы по кредитам доставались поставщикам. Для многократного "прокручивания" бюджетных средств, с целью получения прибыли, коммерческие банки и нефтяные компании задерживали поставки горюче-смазочных материалов, что приводило к срыву проведения сельскохозяйственных работ. При этом сельхозтоваропроизводители были лишены возможности самостоятельного выбора поставщиков нефтепродуктов. Получать в виде товарного кредита другие материально-технические ресурсы они также не могли. В результате указанной "помощи" у сельхозтоваропроизводителей ухудшилось финансовое положение, и возросла задолженность за счет штрафов и пени.

Для многих сельскохозяйственных предприятий банковский кредит остается по-прежнему недоступным из-за их тяжелого финансового положения. В 1999-2000 годах выданные сельскому хозяйству кредиты составляли менее 1 % от всех банковских кредитов по России. Практически сельское хозяйство исключено из системы банковского кредита.

В настоящее время идет восстановление многофилиального банка - Россельхозбанка, специализированного на обслуживании агропромышленного комплекса. На его базе предстоит сформировать национальную кредитно-финансовую систему для АПК. Этот банк мог бы взять на себя функции финансового агента государства, специализирующегося на кредитном и расчетно-кассовом обслуживании аграрного сектора экономики.

Важным условием диверсификации финансового посредничества и создания конкурентных условий является содействие становлению хорошо зарекомендовавшей себя в мире кредитной кооперации. Речь о кредитных кооперативах идет давно, но без поддержки государства они не могут получить широкого распространения.

Для сельхозтоваропроизводителей с 1991 года действует система льготного налогообложения. По расчетам, сумма налоговых льгот по предприятиям сельского хозяйства составила в 1999 году около 22 млрд. рублей, в том числе по налогу на имущество из этих льгот - 11,5 млрд. рублей; в 2000 году, соответственно, 24,4 и 12,7 млрд. рублей.

Сохранение и дальнейшее развитие льготного налогообложения в сельском хозяйстве в сочетании с другими видами государственной поддержки должно было способствовать приоритетному развитию этой отрасли, обеспечению сельскохозяйственных предприятий финансовыми ресурсами для расширенного воспроизводства и укрепления фермерских хозяйств. Однако реального влияния на положение в сельском хозяйстве указанные незначительные льготы не оказали.

В результате либерализации с 1992 года цен, нарушения ценового паритета на продукцию сельского хозяйства и продукцию промышленности, падения платежеспособного спроса населения, увеличения дотированного импорта продовольствия эффективность господдержки была сведена на нет, в результате чего увеличилась тяжесть налогообложения. Доля налогов в выручке сельхозпредприятий повысилась с 1,9 % в 1990 г. до 6,6 % в 2000 году. В связи с более высокой трудоемкостью сельского хозяйства по сравнению с другими отраслями усилилась тяжесть налогообложения и платежей в Пенсионный и другие социальные фонды. За период с 1990 по 2000 год доля налогов и отчислений в государственные социальные фонды по отношению к выручке от реализации продукции возросла по сельхозпредприятиям с 5,1 до 14,6 %, или увеличилась почти втрое.

В настоящее время в сельском хозяйстве даже относительно умеренные налоги не могут оказывать стимулирующего воздействия на экономику из-за низкой рентабельности производства и его убыточности. Более того, взывание налогов, не обеспеченных реальными источниками, дестабилизирует экономику сельхозпредприятий, влечет за собой рост кредиторской задолженности, сокращение уровня оплаты труда работников и другие негативные последствия.

С целью оказания помощи сельскому хозяйству с 1994 года осуществляется поставка АПК машиностроительной продукции на основе финансовой аренды (лизинга) с использованием государственного лизингового фонда, а продукции племенного животноводства - с 1995 года. Использование бюджетных средств для финансирования лизинга является одной из форм прямого субсидирования АПК.

Установленные льготы делают проводимые лизинговые операции для сельских товаропроизводителей более выгодными в сравнении с другими существующими видами приобретения имущества.

В настоящее время в обороте лизингового фонда находится свыше 10 млрд. рублей. Их своевременный возврат в лизинговый фонд может обеспечить дополнительные поставки лизинговой продукции. Однако общая задолженность лизингополучателей на конец 2000 года составила 1129 млн. рублей, т. е. на указанные объемы фактически уменьшены средства лизингового фонда.

Получение техники на условиях лизинга является для сельхозтоваропроизводителей основным источником ее пополнения. Однако поставка техники по лизингу покрывает только 3-4 % потребности в ней.

В соответствии со статьей 16 Федерального закона "О государственном регулировании агропромышленного производства" и постановлением Правительства Российской Федерации от 27.11.98 г. № 1399 "О государственном регулировании страхования в агропромышленном производстве" предусмотрена государственная поддержка сельскохозяйственных товаропроизводителей при страховании урожая сельскохозяйственных культур в виде уплаты за счет средств федерального бюджета 50 % страховых взносов. Несмотря на особую важность страхования в сельском хозяйстве и создание правового поля для развития страхования, требования Федерального закона и указанного постановления Правительства Российской Федерации не выполняются.

В 2000 году урожай сельскохозяйственных культур с государственной поддержкой застраховали 4,7 тыс. хозяйств. Общая сумма страховых взносов по договорам составила 2,4 млрд. рублей, однако из бюджета на уплату страховых взносов был выделен только 61 млн. рублей, или 5 вместо 50 процентов.

Правительством Российской Федерации до сих пор не разработаны механизм, порядок и условия страхования сельхозтоваропроизводителей.

За период реформ особенно резкие диспропорции между АПК и экономикой в целом произошли в инвестиционной сфере. Если общий объем капитальных вложений в народное хозяйство уменьшился в 4 раза, то в АПК - почти в 20 раз. В 1991 году удельный вес капитальных вложений в АПК в общем объеме инвестиций в экономику России составлял 31 %, в 1999 году - снизился до 6 процентов.

Прямые инвестиционные ресурсы выделялись в федеральном бюджете на затраты капитального характера и финансирование целевых федеральных программ по АПК. Размер финансирования федеральных целевых программ составил от 5 до 13 процентов.

Перенесение финансирования социальной и инженерной инфраструктуры села с федерального на территориальный уровень привело к увеличению “ножниц” в распределении социальных инвестиций между городом и селом. В настоящее время вложения в непромышленное строительство на одного сельского жителя составляют 25 % от среднего уровня по стране (в 1990 году - 75 %).

Эффективность бюджетных средств, выделяемых на поддержку АПК, определяется достижением поставленных задач. Однако, как показывает анализ состояния АПК за последние годы, ни одна из задач не была решена. Аграрная реформа, проводимая с начала 90-х годов, преследовала решение нескольких задач, в том числе:

- в экономической области - формирование эффективного устойчивого агропромышленного производства, обеспечивающего потребности страны в продуктах питания и сельскохозяйственном сырье при безусловном обеспечении продовольственной безопасности государства;

- в социальной сфере - создание условий для комплексного обустройства деревни и сельского развития, преодоление разрыва в уровне жизни сельского и городского населения;

- в области экологии - производство экологически чистого продовольствия, охрана агроландшафтов, улучшение среды обитания.

Состояние сельскохозяйственного производства отражено в динамике в таблице 3.

Таблица 3

*Производство основных видов продукции сельского хозяйства
в Российской Федерации в хозяйствах всех категорий*

(млн. тонн)

Годы	Зерно	Сахарная свекла	Подсолнечник	Картофель	Льноволокно (тыс. т)	Мясо (в убойной массе)	Молоко	Яйца (млрд. шт.)
1961-1965	76,5	18,6	2,37	45,2	174,2	4,8	36,2	16,45
1966-1970	100,4	25,5	3,09	51,5	210,2	5,9	44,5	20,75
1971-1975	102,9	20,8	2,81	47,1	181,7	7,1	46,7	29,93
1976-1980	113,8	25,4	2,49	40,9	156,9	7,36	48,2	36,68
1981-1986	92,0	25,1	2,32	38,4	151,9	8,1	48,7	43,05

1986-1990	104,3	32,9	3,12	35,9	124,2	9,7	54,2	47,8
1991-1995	87,9	21,7	3,1	36,8	72,2	7,6	45,4	40,3
1996-2000	65,0	14,0	3,3	34,5	38,7	4,83	33,5	32,8
2000 г.	65,5	14,0	3,9	34,0	50,6	4,4	31,9	33,9
2000 г. в процентах к 1986-1990 гг.	62,7	42,6	125,0	93,9	40,7	80,5	58,9	70,9

Как видно из приведенных показателей, за последнее десятилетие в России неуклонно идет сокращение производства важнейших видов сельскохозяйственной продукции.

За 1991-2000 годы поголовье крупного рогатого скота снизилось в два раза, свиней - в два с половиной, овец - почти в четыре раза. Посевные площади сократились с 115,5 млн. га в 1991 году до 85,4 млн. га - в 2000 году. Только за 2000 год сокращение составило почти 3 млн. га. Из сельскохозяйственного оборота за эти годы выведено более 30 млн. га сельхозугодий, в том числе почти 15 млн. га пашни. Резко упало плодородие почвы, практически свернуты работы по мелиорации, известкованию, фосфоритованию земель, внесению органических и минеральных удобрений. Ежегодный вынос питательных веществ из пашни вместе с урожаем в 4 раза превосходит их возврат с вносимым объемом минеральных и органических удобрений.

Сокращение посевных площадей и поголовья скота происходит при одновременном снижении урожайности большинства сельскохозяйственных культур и продуктивности животноводства.

При сокращении по России производства сельхозпродукции, в среднем, в два раза имеются районы, где указанное сокращение достигает 3-4 и более раз. Отдельные территории уже практически не производят товарной продукции. Многие районы, в том числе в Центре России, обречены остаться без сельского населения.

Состояние агропромышленного комплекса во многом определяется его материально-технической обеспеченностью, которая зависит от объемов приобретения им сельскохозяйственной техники, энергетических и других ресурсов.

Однако за последнее десятилетие произошло обвальное уменьшение количества сельскохозяйственной техники, поступающей селу. По сравнению с 1990 годом в 2000 году в 11 раз меньше поставлено кормоуборочных и в 12 раз - зерноуборочных комбайнов. Ежегодно в течение этого периода списание техники в десятки раз превышало ее поступление.

Так, если в 1990 году выбытие тракторов было вдвое, а в 1991 году - в 7 раз меньше, чем поступление, то в 2000 году вместо пяти выбывших из сельскохозяйственного производства тракторов и трех комбайнов приобреталось только по одной указанной машине (таблица 4).

Только от снижения уровня механизации сельскохозяйственного производства (по сравнению с дореформенным периодом) Россия теряет в последние годы не менее 30 % урожая сельскохозяйственных культур, а это только по зерну составляет 20-25 млн. тонн, в денежном выражении потери составляют более 100 млрд. рублей ежегодно. Особенно значительны потери от несоблюдения агротехнических сроков проведения весеннего сева, сева озимых, уборки урожая, а также нарушения технологии возделывания. Удлинение сроков уборки из-за недостатка зерноуборочных комбайнов в отдельных регионах приводит к тому, что кроме значительных потерь при уборке, выращенный урожай не успевают убрать до осеннего ненастья, а в восточных районах - и до выпадения снега. По оценкам специалистов, в 2000 году при технической обеспеченности и внесении удобрений хотя бы на уровне 1991 года валовой сбор зерна был бы в пределах 100-110 млн. тонн вместо полученных 65,5 млн. тонн.

Поступление и выбытие основной сельскохозяйственной техники

(тыс. шт.)

	1991 г.	1994 г.	1996 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Тракторы						
Поступление	131,4	22,1	12,9	6,4	9,8	11,1
Выбытие	20	106,7	95,5	75,9	50	56,2
Соотношение поступивших и выбывших	7 : 1	1 : 5	1 : 7	1 : 12	1 : 5	1 : 5
Зерноуборочные комбайны						
Поступление	31,7	10,5	3,3	0,7	1,5	4,6
Выбытие	13,5	29,2	19,7	20,7	19,8	17,0
Соотношение поступивших и выбывших	2 : 1	1 : 3	1 : 6	1 : 30	1 : 13	1 : 4
Кормоуборочные комбайны						
Поступление	12	5,2	2	0,5	1	0,5
Выбытие	0,8	7,5	5,4	9,2	6,2	8,5
Соотношение поступивших и выбывших	15 : 1	2 : 3	1 : 3	1 : 18	1 : 6	1 : 17

Значительное сокращение объемов приобретения машин и оборудования для агропромышленного комплекса привело к параличу предприятий отечественного сельхозмашиностроения, многие из которых практически остановились. Этому способствовало непродуманное акционирование заводов-производителей техники для села. За последнее десятилетие почти в 15 раз уменьшилось производство зерноуборочных комбайнов. Например, в прошедшем году завод "Россельмаш" произвел комбайнов за год меньше, чем раньше производил за десять дней. Более чем в 10 раз сократилось производство тракторов, в 10 раз - мясоперерабатывающего оборудования, в 5 раз - оборудования по переработке картофеля и т. д. (таблица 5).

В России энергообеспеченность в сельском хозяйстве не превышает 350 л. с. на 100 га посевов, что даже без учета качества и предельного износа техники в 1,8 и 2,5 раза меньше, чем в США и Германии.

Вследствие этого на все виды машин значительно возросли нагрузки. Так, в среднем по России нагрузка на 1 трактор составляет 102 га, на 1 зерноуборочный комбайн - 390 га. В то же время в США, соответственно, 28 и 82 га, во Франции - 12 и 63 га, в Германии - 8 и 67 га.

Таблица 5

*Производство тракторов и зерноуборочных комбайнов
в Российской Федерации*

(тыс. шт.)

Завод-изготовитель	1985 г.	1990 г.	1994 г.	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.
Всего тракторов в том числе:	261,4	213,8	28,7	12,6	9,8	14	19,2
Кировский ТЗ	22,1	19,9	1,13	1,04	0,68	0,6	-
Владимирский ТЗ	36,6	31,7	11,1	5,7	1,43	1,6	1,6
Липецкий ТЗ	49,1	41	3,7	1,59	1,28	3	4,3
Волгоградский ТЗ	77,0	56	6,2	2,75	3,02	3,2	5,2
Алтайский ТЗ	34,0	24,3	2,07	1,52	0,50	1,6	2,0
Всего комбайнов в том числе:	112	65,7	12,1	2,3	1,05	2	5,2
"Россельмаш"	92,6	49,7	8	1,52	0,69	1,1	2,6

Красноярский завод	комбайновый	15,6	12,9	3,28	0,66	0,29	1,1	2,3
--------------------	-------------	------	------	------	------	------	-----	-----

Большинство сельхозтоваропроизводителей не только не в состоянии приобретать новую технику, но и не могут изыскать средства на поддержание уже имеющейся техники в работоспособном состоянии.

Чтобы достигнуть уровня обеспеченности сельского хозяйства и в целом агропромышленного комплекса машинами и оборудованием в соответствии с нормативами, необходимо увеличить имеющийся парк в 5-6 раз.

Для этого необходимо поставить селу около 1 млн. тракторов, 400 тыс. зерноуборочных и 150 тыс. кормоуборочных комбайнов одновременно. В обозримом будущем эта задача не разрешима. Даже при благоприятных условиях только через 3 года производство зерновых комбайнов может составить, по самым оптимистическим расчетам, не более 50 тыс. штук, тракторов - не более 80 тысяч. Это значит, что стабилизация по обеспечению техникой сельского хозяйства без принятия чрезвычайных мер может наступить через десятки лет.

Для восстановления парка машин для АПК до нормативной потребности необходимо единовременное направление значительных финансовых и материально-технических средств. Только для сохранения существующего уровня обеспеченности АПК техникой ежегодно необходимо закупать ее на сумму не менее 50 млрд. рублей. Фактически за 1994-2000 годы, т. е. за 7 последних лет, поставлено техники лишь на 22,6 млрд. рублей. В среднем, каждый год поставлялось техники на сумму около 3 млрд. рублей, или в 16 раз меньше минимальной потребности.

Таков далеко не полный анализ критического состояния материально-технической базы АПК. Однако за последнее время конкретных шагов по комплексному решению возникших перед АПК проблем в этой области не было сделано.

За период реформирования агропромышленного комплекса экономика и финансовое состояние сельскохозяйственных организаций и предприятий оказались в крайне тяжелом положении. Однако, и к началу 2001 г. не определены конкретные направления, которые обеспечили бы выход агропромышленного комплекса из кризисного финансового состояния. Из года в год увеличивающаяся кредиторская задолженность, почти в семь раз превышающая дебиторскую, не позволяет сельхозпредприятиям осуществлять повседневную хозяйственную деятельность. Абсолютное большинство сельскохозяйственных товаропроизводителей не имеет собственных средств для осуществления инвестиционной и текущей деятельности.

По данным годовых отчетов, кредиторская задолженность сельскохозяйственных предприятий системы Минсельхоза России на 1.01. 2001 г. составляла 219,3 млрд. рублей, что больше их годовой выручки. При этом просроченная задолженность составляет 151,3 млрд. рублей. В то же время дебиторская задолженность - 33,8 млрд. рублей.

Таким образом, даже при благоприятных природных и экономических условиях сельское хозяйство не сможет без помощи государства стабилизировать и расширить производство своей продукции. Убыточность, полностью расстроены финансы, изношенная материально-техническая база сделали большую часть крупных сельскохозяйственных предприятий неэффективными. Половина крестьянских (фермерских) хозяйств убыточны, а их показатели эффективности даже ниже, чем у сельскохозяйственных предприятий. При таком состоянии аграрный сектор не только не обеспечит продовольственную независимость страны, но и не сможет в будущем существовать как экономическая система.

III. Основные причины разрушения сельскохозяйственного производства

На разрушение агропромышленного производства повлиял целый комплекс причин, поэтому и рассматривать их следует во взаимосвязи. Наряду с уже обозначенными назовем еще не менее важные причины деградации сельского хозяйства.

1. Аграрные реформы проводились при отсутствии комплексного, научно обоснованного с учетом российской действительности системного подхода и программы.

Проводимые реформы не обеспечили решения главной задачи - создания рыночных условий, при которых было бы обеспечено высокодоходное, конкурентоспособное сельскохозяйственное товарное производство, или были бы сделаны хоть какие-то подвижки в этом направлении. Идеология проведения реформ должна была обеспечить сохранение объемов отечественного сельхозпроизводства при обязательном улучшении качественных показателей.

2. Диспаритет цен между стоимостью сельскохозяйственной продукции и стоимостью ресурсов, необходимых для производства этой продукции, привел к резкому уменьшению собственных оборотных средств сельхозтоваропроизводителей и лишил возможности вести не только расширенное, но и простое производство. Потери сельского хозяйства от диспаритета цен за годы реформ составили свыше 600 млрд. рублей. Только за 2000 год из села "выкачено" за счет диспаритета более 140 млрд. рублей.

3. Разрыв хозяйственных связей между сельхозтоваропроизводителями и переработчиками сельскохозяйственного сырья, приведший к монополизации перерабатывающих предприятий.

Став монополистами, переработчики резко снизили цены на закупку мяса, молока, зерна и другой продукции, сделав, таким образом, ее производство убыточным. Сельхозтоваропроизводители отреагировали сокращением посевных площадей и поголовья скота. Как следствие этого, переработчики остались без отечественного сырья. Часть из них выжила благодаря переходу (часто с помощью федерального и региональных бюджетов) на закупку импортного, в большей части некачественного сельскохозяйственного сырья.

4. Неэффективное использование выделяемых бюджетных средств. Как уже отмечалось, одной из причин деградации сельскохозяйственного производства явилось значительное сокращение государственной поддержки агропромышленного комплекса, особенно сельского хозяйства. Не менее пагубно отразилось и неэффективное и нецелевое использование выделенных бюджетных средств. В частности, большой ущерб сельхозтоваропроизводителям нанесло отвлечение коммерческим структурам бюджетных средств, выделенных на финансирование агропромышленного комплекса в 1996-1997 годах. Такое отвлечение бюджетных средств осуществлялось в соответствии с постановлениями и распоряжениями Правительства в период наиболее тяжелого финансового положения крестьян, когда происходило массовое сокращение поголовья скота и посевных площадей из-за невозможности в созданных экономических и финансовых условиях продолжать производство сельхозпродукции. На основании проверок Счетной палаты установлено, что всего в 1995-1997 годах Минфином России было отвлечено из финансирования АПК 7637 млн. рублей, в т. ч. в 1995 году - 214 млн. рублей, в 1996 году - 5935 млн. рублей и 1997 году - 1488 млн. рублей.

Только за январь - май 1996 г. в период подготовки и проведения весеннего сева было изъято из финансирования АПК почти 3,5 млрд. рублей, или 50 % от объема финансирования на год. За 1996 г. Минфином России сельхозтоваропроизводителям и другим бюджетополучателям АПК было перечислено для финансирования дотаций и компенсаций и капвложений только 234,5 млн. рублей (или 4 % от общей суммы оформленного финансирования), за 1997 год - 265,3 млн. рублей, или 9,5 %, и за 1998 год - 611,4 млн. рублей, или менее 50 процентов.

Значительные потери понесли сельхозтоваропроизводители при поставке различной продукции по заниженным ценам вместо денежного финансирования, а также финансирования векселями, различными обязательствами и другими денежными

суррогатами. В ходе ряда проверок были установлены факты нецелевого использования средств лизингового фонда, а также фонда льготного кредитования.

5. Негативно на развитии агропромышленного комплекса в начале проведения реформ отразились дискриминационная политика государства в отношении крупных сельхозтоваропроизводителей и переключение средств государственной поддержки с крупного сельскохозяйственного производства на индивидуального мелкотоварного фермера.

6. Ухудшение социальных условий жизни на селе. Проблемы кадрового обеспечения сельского хозяйства.

Среднемесячная зарплата работников, занятых в сельском хозяйстве, остается самой низкой из всех отраслей экономики и, более того, этот разрыв постоянно увеличивается. Так, если в 1991 году зарплата сельских рабочих составляла 93 % от зарплаты промышленных рабочих, то в 2000 году - 37 процентов. По сравнению с работниками газовой и нефтеперерабатывающей промышленности зарплата в сельхозпроизводстве ниже в 20-25 раз. Огромный слой населения России доведен до нищенского состояния, для многих крестьян есть практически один выход - покинуть землю. Необходимо отметить, что ухудшение условий жизни на селе, отсутствие заработков уже привели к сокращению сельскохозяйственного производства и "умиранию" сельских поселений. При этом процессы образования безлюдных зон в сельской местности вместе с деградацией посевных площадей, в том числе под Москвой, проходят довольно быстрыми темпами.

7. Давление продовольственного импорта и гуманитарной помощи.

Как известно, начиная с 1993 года, в Россию хлынул поток дешевого импортного продовольствия, во многих случаях поддерживаемый федеральными и региональными бюджетами.

В условиях тяжелейшего положения российского сельхозтоваропроизводства жесткая конкуренция с иностранными производителями при отсутствии государственной поддержки и протекционизма привела не только к спаду отечественного сельхозтоваропроизводства, но и к ликвидации особенно крупных промышленных животноводческих комплексов, а также сокращению посевов зерновых и технических культур.

IV. Основные направления аграрной политики на 2001-2010 годы

Цели и задачи государственной политики по поддержке АПК определены в одобренных Правительством Российской Федерации документах: "Стратегия социально-экономического развития России на 2001-2010 годы" и "Основные направления агропродовольственной политики Правительства Российской Федерации на 2001-2010 годы".

Основным направлением аграрной политики государства определено регулирование рынков: продовольственного, земельного, ресурсного.

Однако в названных документах не отражены конкретные меры по восстановлению непосредственно сельскохозяйственного производства, состояние которого определяет уровень развития всего агропромышленного комплекса. Приоритетность государственной поддержки сельского хозяйства подтверждает многолетний зарубежный опыт. Одно лишь регулирование рынка не способно обеспечить решение главной задачи аграрной политики - восстановления производства. Тем более, что разрушенное российское сельское хозяйство требует более радикальных и активных мер со стороны государства. Ведь речь идет о восстановлении производства во многих случаях почти с нуля.

В указанных документах в качестве главной причины финансового кризиса сельского хозяйства назван диспаритет цен, однако конкретных мер для его преодоления не предложено.

Не определены меры, которые намерено предпринять государство по восстановлению материально-технической базы АПК. Сказано лишь, что “одним из важнейших направлений кредитной политики государства будет привлечение частных инвестиций в АПК”. Как известно, на трех четвертях пашни России частный инвестор не только не может получить средний уровень прибыли, но и вообще не обеспечивает окупаемость вложенных средств. В то же время, если доходность коммерческих структур снова будет достигаться “за счет общего бюджетного финансирования АПК”, то это будет их очередное финансирование за счет сельхозтоваропроизводителя.

Учитывая сегодняшнее состояние сельского хозяйства и народнохозяйственные потребности в его продукции, без активной государственной поддержки непосредственно сельхозтоваропроизводителей, только за счет рыночных источников нельзя восстановить необходимый производственный потенциал.

Основные направления агропродовольственной политики провозглашают приоритет агропромышленного комплекса, но это не находит подтверждения в мерах, определенных Правительством Российской Федерации.

Не предложены новые направления и подходы поддержки сельхозтоваропроизводителей. Предлагаемые меры сводятся, в основном, к совершенствованию действующих механизмов и порядков финансирования аграрного сектора, но именно эти механизмы и порядки не только не обеспечили стабилизации в сельском хозяйстве, эффективности его работы, но и привели к небывалому спаду производства.

Тем не менее заслуживает внимание предложение по разграничению сфер ответственности федеральных, региональных и муниципальных органов АПК и их взаимодействию в решении задач унификации поддержки на региональном и федеральном уровнях; изменению концепции льготного кредитования сельскохозяйственных товаропроизводителей, которое заключается в субсидировании процентной ставки в коммерческих банках; а также необходимость проведения финансового оздоровления сельскохозяйственных предприятий.

Заслуживает поддержки и демонополизация лизинговой деятельности, при которой использование средств из государственного лизингового фонда будет производиться при обязательном привлечении дополнительных частных финансовых ресурсов и отборе операторов на конкурсной основе.

В рамках существующей государственной поддержки будут сохранены федеральные фонды семян, ветеринарных резервов, средств защиты растений. Сохранится сезонное кредитование сельхозпроизводителей, поддержка лизинговых программ, страхования.

Однако, как показывает анализ состояния агропромышленного комплекса, реализация только названных выше мероприятий не сможет стабилизировать положение и обеспечить выход из состояния деградации.

В документах Правительства Российской Федерации декларируется тезис о необходимости выделения средств только эффективно работающим хозяйствам. Практически государственные кредиты, средства лизингового фонда и другие инвестиции направляются преимущественно в экономически сильные хозяйства, способные обеспечить их возврат. Уровень дотаций на животноводческую продукцию в регионах, как правило, дифференцируется в зависимости от уровня продуктивности животных. Минеральные удобрения приобретают (и пользуются дотациями на них) также экономически более развитые предприятия. Однако потенциал роста производства во многих из этих хозяйств ограничен, и дальнейшее повышение объемов производства требует значительных инвестиций.

Потенциал роста производства продукции в фермерских и личных хозяйствах практически исчерпан. Это значит, что для вывода сельскохозяйственного производства хотя бы на дореформенный уровень следует основное внимание обратить на рост

производства в средних хозяйствах и хозяйствах, которые при незначительной помощи могут восстановить производство продукции.

Как уже отмечалось, эффективность использования бюджетных средств определяется достижением задач, которые ставятся перед АПК.

Первоочередная задача, которая стоит перед государством, - это обеспечение продовольственной безопасности.

Продовольственная безопасность как составная часть национальной безопасности призвана гарантировать населению удовлетворение потребности в продовольствии. Необходимым условием продовольственной безопасности страны является продовольственная независимость, под которой понимается удовлетворение основной части потребности населения в продуктах питания за счет внутреннего производства. По международным критериям продовольственная независимость достигается при 80-процентном потреблении отечественного продовольствия в общем потреблении в стране, исходя из рациональных норм питания.

В связи с тем, что в России за последние годы почти в два раза сократилось производство сельхозпродукции, продовольственная независимость государства по многим позициям утеряна.

В документах Правительства Российской Федерации отмечается, что в ближайшее десятилетие Россия может за счет собственного производства полностью обеспечить внутреннее потребление таких продуктов, как птица, яйцо, молоко и молочные продукты, овощная продукция, лен.

Однако при этом не определены конкретные меры. Сказано лишь, что необходимо принять меры по формированию специализированных зон этой продукции и “разумного торгового протекционизма”, не допускающего демпинга на внутреннем рынке со стороны зарубежных импортеров и недобросовестную конкуренцию.

Кроме этого, подчеркивается, что “в 1998 году впервые за долгие десятилетия Россия вновь стала нетто-экспортером зерна”. Но ничего не сказано, что такое положение сложилось из-за сокращения потребления зерна в животноводстве вследствие ликвидации почти половины поголовья скота.

Элементарные расчеты показывают, что даже при частичном восстановлении животноводства в стране остро станет проблема обеспечения его комбикормами, основным компонентом которых является зерно. Несмотря на это, в Правительстве Российской Федерации задерживается принятие целевой программы по зерну. Не определены меры по восстановлению производства льна - основной товарной культуры для многих регионов Нечерноземья и Сибири.

По результатам работы агропромышленного комплекса за 1992-2000 годы можно сделать вывод, что бюджетные средства использовались крайне неэффективно, объемы их не обеспечили не только продовольственную безопасность, но и был допущен небывалый спад производства сельскохозяйственной продукции.

Восстановление сельскохозяйственного производства хотя бы до уровня начала 90-х годов требует решения целого комплекса проблем, накопившихся за прошедшие годы. Только комплексное их решение с мобилизацией на эти цели значительных материально-технических и финансовых средств может дать необходимый результат.

Для этого следует осуществить полную инвентаризацию и реструктуризацию кредиторской задолженности сельских товаропроизводителей по платежам в бюджет, государственные внебюджетные фонды, поставщикам различной продукции и ресурсов. При этом необходимо рассмотреть финансовое состояние каждого конкретного сельхозтоваропроизводителя и, самое главное, установить причины образования задолженности.

Анализируя задолженность, следует учесть, что значительные ее объемы образовались по причинам, не зависящим от сельхозтоваропроизводителей, и вызваны определенными действиями государства.

Объективный анализ потерь, которые понесло сельское хозяйство, дает право сельхозтоваропроизводителям претендовать на компенсацию государством нанесенного ущерба, последствия которого в значительной мере привели к деградации экономики агропромышленного комплекса.

По состоянию на 1.01. 2001 г. большая часть объектов социальной сферы на селе не передана местным органам власти. Расходы на ее содержание продолжают нести сельхозтоваропроизводители, хотя значительная часть этих расходов не связана с деятельностью сельхозпредприятий. При этом до сих пор, несмотря на огромные затраты, не произведена компенсация сельхозтоваропроизводителям расходов, связанных с содержанием детских садов, водопроводов, объектов газоснабжения, теплосетей, других инженерных сооружений. Предприятия и организации вынуждены затрачивать на их содержание около 10 млрд. рублей в год. Некомпенсируемую часть этих затрат следует рассматривать как изъятие средств из аграрного сектора.

По состоянию на 1.01. 2001 г. Минфином России не был решен вопрос о погашении кредиторской задолженности по разделу “Сельское хозяйство и рыболовство” в объеме 3,3 млрд. рублей, несмотря на то, что Правительство Российской Федерации распоряжением от 29.08. 2000 г. № 1193 утвердило указанную задолженность. Названная сумма не была включена в расходную часть бюджета на 2001 год.

Учитывая указанные причины, следствием которых явилось значительное ухудшение финансового положения сельхозпроизводителей, следует при рассмотрении кредиторской задолженности конкретных сельхозтоваропроизводителей списать пени и штрафы, а также задолженность перед бюджетами всех уровней на ту часть ущерба, которую они понесли по вине государства. Особое значение для дальнейшего развития сельского хозяйства имеет восстановление его технической оснащенности и энерговооруженности, решение проблемы восстановления плодородия почвы и устранения последствий ее деградации, создание благоприятных условий для внедрения научно-технического прогресса и передовых технологий.

Отказ от государственного регулирования АПК является одной из главных причин деградации сельскохозяйственного производства и неэффективности аграрной реформы. Уровень государственной поддержки сельского хозяйства России несопоставим со странами с развитой рыночной экономикой.

Для решения задачи вывода АПК из кризиса нужна иная аграрная и бюджетная политика. Неуправляемое развитие рыночных отношений, как показала мировая практика и сегодняшнее положение АПК России, приводит к деградации сельского хозяйства.

Попытки построения систем государственного регулирования АПК по западному образцу оказались нереализованными. Даже принятые законы “О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд”, “О государственном регулировании агропромышленного производства” не работают. Многие постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации по финансовой поддержке АПК также не выполнены, или же их выполнение проводилось с большим опозданием, что намного снижало эффективность.

Вследствие значительного снижения за последние годы среднедушевого уровня питания в стране имеются высокие потенциальные возможности спроса на продовольствие при росте реальных доходов и при стабилизации цен, что может стимулировать увеличение производства и рост его эффективности.

Вышеназванные обстоятельства также диктуют необходимость признать восстановление сельского хозяйства приоритетным не только для АПК, но и для всей экономики страны. Сельское хозяйство как системообразующий сегмент экономики способен стать катализатором общего экономического роста. Вложения в сельское хозяйство могут вызвать

увеличение спроса на продукцию в других, связанных с ним отраслях. Необходимые предпосылки для этого имеются. Сохранились предприятия сельскохозяйственного машиностроения, есть высокий невостребованный научно-технический потенциал и интенсивные технологии, производится достаточное количество минеральных удобрений.

Выводы

1. В дореформенный период развитие агропромышленного производства обеспечивало рост продукции опережающими к росту населения страны темпами. В 80-х годах, благодаря увеличению доли сельского хозяйства в национальном доходе, началось преодоление отставания социальной сферы села и выравнивания уровня оплаты труда в сельском хозяйстве и промышленности. Рентабельность сельского хозяйства в 1991 году составила 37 процентов. Положительные сдвиги достигались в основном за счет укрепления материально-технической базы и увеличения государственной поддержки аграрного сектора.

2. Либерализация экономики и вызванный ею рост цен привели к быстрому насыщению продовольственного рынка товарами в основном импортного производства и развитию сферы торговли продуктами. Однако производственная сфера АПК стала из года в год сокращаться, а ее потенциал снижаться. Образовавшийся диспаритет цен на продукцию сельского хозяйства и ресурсы, необходимые для ее производства, обусловил перераспределение доходов из сельского хозяйства в другие отрасли экономики. Внешнеторговая экспансия продуктов питания по демпинговым ценам сделала отечественного товаропроизводителя неконкурентоспособным на рынке. Финансово-кредитные структуры, устанавливая высокие проценты, изымали оборотные средства из сельскохозяйственного производства. Все это при многократном сокращении бюджетной поддержки аграрной сферы обусловило убыточность сельского хозяйства.

3. Уровень деградации АПК достиг в настоящее время такой степени, что комплекс стал узким местом в экономике, препятствующим выходу страны из социально-экономического кризиса. Сельское хозяйство является источником неплатежей по всей цепочке межотраслевого взаимодействия, так как такого разрыва между кредиторской и дебиторской задолженностями нет ни в одной отрасли. Сокращение и старение материально-технической базы сельского хозяйства создали реальную угрозу продовольственной безопасности страны.

4. Существующая финансовая политика государства в отношении АПК не в полной мере отвечает целям и задачам выхода экономики из кризиса и повышения уровня жизни населения. Происходит сокращение в абсолютном и относительном выражении уровня поддержки аграрной сферы. Стратегические проблемы выхода АПК из кризиса не решаются.

5. Формирование затрат бюджета на поддержку АПК происходит без достаточных экономических обоснований. При подготовке и рассмотрении проекта федерального бюджета не учитывается необходимость увязки возможностей производства продовольствия с установленными нормами прожиточного минимума, потребительской корзины, минимальной оплаты труда, социальных выплат. Отсутствуют методики оценки эффективности отдельных направлений бюджетной поддержки АПК.

6. В бюджетной политике происходит регионализация поддержки АПК (свыше 70 % поддержки приходится на региональные бюджеты). Такое положение препятствует формированию единого рыночного пространства, искажает объективную конкурентную среду, приводит к неоправданной дифференциации в социальных условиях жизни на селе.

7. Для сельского хозяйства создана система льготного налогообложения, но она не дает возможность использовать льготы для развития производства. Взыскание налогов, не обеспеченных реальными источниками, дестабилизирует экономику сельхозпредприятий, влечет за собой рост кредиторской задолженности, снижение уровня оплаты труда.

8. В стране не созданы устойчивые федеральные системы поддержки реализации сельхозпродукции и регулирования продовольственного рынка. Попытки, связанные с организацией Федеральной продовольственной корпорации, формированием федеральных продовольственных фондов, привели к изъятию средств бюджета, предназначенных для финансирования сельского хозяйства.

9. Низкий уровень производства и неиспользованные мощности делают отрасль весьма отзывчивой на инвестиции. Структурные преобразования, технологическое обновление, как показывает практика, обеспечивают снижение себестоимости продукции в 1,5-2 раза. Помимо высокой прямой отдачи, вложения в сельское хозяйство могут способствовать росту эффективности в других, связанных с ним отраслях, и обеспечить значительное увеличение налоговых поступлений в бюджет.

Предложения

1. Учитывая стратегическое значение АПК для развития экономики страны, ее продовольственной безопасности, необходимо разработать и принять комплексную программу по его восстановлению и особенно главной его сферы - сельского хозяйства.

2. Рекомендовать Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации рассмотреть вопрос о включении в расходную часть бюджета на 2002 год компенсацию сельхозтоваропроизводителям потерь, вызванных диспаритетом цен.

3. В целях преодоления сложившейся тенденции регионализации продовольственной политики и для создания единого рыночного пространства увеличить удельный вес федерального бюджета в государственной поддержке АПК.

4. В комплексе мер по восстановлению сельскохозяйственного производства одним из ведущих направлений определить всемерное увеличение поставок машин и оборудования для технического перевооружения сельского хозяйства, так как увеличение поставок техники на условиях финансового лизинга не только дает наибольший положительный результат для сельхозтоваропроизводителей, но и позволит восстановить сельскохозяйственное машиностроение с неизбежным ростом производства в других отраслях экономики.

С учетом реально сложившейся критической обстановки в технической оснащённости сельхозпроизводства необходимо рассмотреть вопрос о единовременном увеличении лизингового фонда.

С этой же целью целесообразно выделить сельхозтоваропроизводителям льготные долгосрочные кредитные ресурсы для финансирования закупок сельскохозяйственной техники и оборудования.

Необходимо вернуться к рассмотрению и принятию федеральной целевой программы "Стратегия развития тракторного и сельскохозяйственного машиностроения".

5. Следует пересмотреть существующие подходы к распределению бюджетных средств по направлениям и хозяйствующим субъектам. Вместо принципа выделения средств только эффективно работающим хозяйствам следует перейти к финансированию наиболее эффективных проектов выхода АПК из кризиса, а также проектов, необходимых для развития экономики страны. В соответствии с этим должна быть перестроена система государственной поддержки АПК.

6. При формировании бюджетной заявки на финансирование АПК Правительству Российской Федерации необходимо представлять в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации баланс продовольствия, увязанный с установленными нормами прожиточного минимума и обеспечивающий продовольственную независимость страны.

7. С целью оказания поддержки отечественным сельхозтоваропроизводителям необходимо ускорить создание федеральной системы поддержки реализации отечественной сельхозпродукции и регулирования продовольственного рынка.

8. Учитывая, что увеличение производства зерна является основой восстановления производства продуктов питания и продовольствия из отечественного сырья, необходимо ускорить принятие федеральной программы “Зерно”.

9. В связи с тем, что льноволокно является практически единственным сырьем для отечественной текстильной промышленности, а для многих регионов увеличение производства льна - основной источник товарной продукции, необходимо ускорить принятие федеральной программы по развитию льняного комплекса России.

10. Направить аналитическую записку в Правительство Российской Федерации, Государственную Думу и Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Опубликовать аналитическую записку в Бюллетене Счетной палаты Российской Федерации.

**Аудитор Счетной палаты
Российской Федерации**

И. Г. ДАХОВ