

УДК 330.117

МЕХАНИЗМ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ СУБСИДИЙ: ОПЫТ США И РОССИИ

© 2011 г. **А.Б. Кцоев***

*Московский государственный университет
им. М.В. Ломоносова*

Каковы общие характеристики механизма распределения субсидий в сельском хозяйстве России и США, какой эффект они в себе несут и кто, кроме фермеров, выигрывает от государственной помощи? Для получения ответов на эти вопросы проведено исследование влияния субсидий в России на финансовый результат сельского хозяйства, а в США на стоимость сельскохозяйственных угодий.

Ключевые слова: субсидии, господдержка, сельское хозяйство, финансовое состояние, фермер, корреляция, США.

Самый общий подход к определению механизма, который можно применить к любому взаимодействию экономических субъектов, заключается в рассмотрении такого взаимодействия как стратегической игры, т.е. описания того, как могут действовать игроки (экономические субъекты) и к чему приведёт любой набор их действий. Более строгая формулировка, предложенная Лео Гурвицем, определяет механизм как взаимодействие между субъектами и центром, состоящее из трёх стадий: каждый субъект в частном порядке посылает центру сообщение; центр, получив все сообщения, вычисляет предполагаемый результат; центр объявляет результат и, по необходимости, претворяет его в жизнь [2]. В рамках предлагаемого исследования нас интересует теневая сторона игры вокруг субсидий, группы игроков, присутствие которых, а также их интересы нельзя проследить без анализа распределения «выигрыша».

Для исследования распределения «выигрыша» необходимо измерить результат влияния программ субсидирования на те или иные показатели работы получателя. Рассмотрим на примере США оценку влияния программ поддержки на рыночную стоимость сельскохозяйственных угодий, определённую по доходному методу. В России подобную тенденцию проследить невозможно по причине непрозрачности отношений и наличия многих особенностей в рыночном механизме национальной экономики. Поэтому для России предлагается измерить влияние субсидий на финансовое состояние сельскохозяйственных организаций. В первом случае мы получим представление о том, как отноше-

* КЦОЕВ Аслан Бимбулатович – кандидат экономических наук, докторант кафедры политической экономики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова.
E-mail: kzoev@velesconsult.ru

ния права собственности на землю позволяют перераспределять субсидии, а во втором – станет понятно распределение эффекта от государственной поддержки и то, что от неё в итоге остаётся непосредственно в хозяйстве.

Механизм распределения субсидий является частью масштабной системы государственной поддержки отрасли. Динамика рыночной оценки сельскохозяйственных угодий зависит от прогноза размеров выплат фермерам, от величины фиксированных и переменных платежей. Основы государственного регулирования сельскохозяйственного производства США заложены в законах 1933 и 1938 г. и с тех пор мало изменились [1]. Большинство аграрных программ берут свои истоки в законодательстве «Нового курса» президента Франклина Д. Рузвельта. Различные программы ценовой поддержки и поддержки доходов в течение долгого времени используются для увеличения и стабилизации прибыли аграрных предприятий. Каждые пять лет данные программы пересматриваются в рамках всеобъемлющего законодательного пакета «О сельском хозяйстве». Например, по закону 2008 г. на 2008–2012 гг. выделяется более 284 млрд. долл. [7]. Помимо этого крупного пакета сельскохозяйственных программ поддержка осуществляется через ряд других инструментов, таких как страхование сельскохозяйственных культур и меры по сохранению почв. Сельское хозяйство также регулярно получает специальную, не предусмотренную в бюджете поддержку (на основе чрезвычайных законопроектов). Компенсационные платежи для покрытия разницы между рыночными и целевыми ценами выплачивались производителям на основании «базовых» площадей и урожайности их участков. Данный принцип учитывал показатели производства за прошлые периоды.

В 1996 г. Конгресс принял решение о проведении своего рода модернизации американской сельскохозяйственной политики в виде закона «О сельскохозяйственном усовершенствовании и реформировании». Этот правовой акт также известен как закон «О переходе к сельскохозяйственному рынку» (*Agricultural Market Transition Act* – *АМТА*). Термины «реформирование» и «переход к рынку» были призваны подчеркнуть основное изменение в аграрной политике – переход от прямого правительственного регулирования к активному влиянию на рыночную политику. Права на получение ценовой поддержки перестали предоставляться на основании производственных показателей прошлых периодов – производители получили право выращивать любые культуры по своему усмотрению, а ценовая поддержка стала оказываться на определённой законодательством ставке. Такие выплаты производились на основе разницы между рыночными и поддерживаемыми ценами. Задумывался этот закон с целью ограничения государственной поддержки. По замыслу авторов закона, выплаты по *АМТА* полностью отделялись от рынка – единственным требованием для их получения являлось наличие у производителя (или землевладельца) базовых площадей. Право на получение таких выплат ни в коей мере не зависело от текущей структуры производства. Иногда они производились в отношении более не обрабатываемых земель. По закону ежегодно, до истечения срока его действия в 2002 г., выплаты должны были снижаться. Спорно утверждение о том, что они принимались как временные, так как про-

должились и после принятия новых законов о сельском хозяйстве в 2002 и 2008 г., по которым их размер даже увеличился.

С момента вступления в силу закона 1996 г. аграрная политика США характеризуется тремя большими программными механизмами, а также широким спектром различных мелких программ. В число данных механизмов входят *прямые выплаты*, *компенсации рыночных потерь* и *антициклические выплаты* (вызванные низкими ценами, но не привязанные к текущему производству), а также *компенсационные выплаты по кредитам*. Каждая из приведённых выше стратегий обеспечивает оказание поддержки тем или иным уникальным способом.

Прямые выплаты были введены в 1996 г. и зафиксированы на следующие семь лет. Получатели выплат точно знали размеры будущих платежей. Однако другие основные компоненты аграрных льгот не были известны заранее. Компенсации рыночных потерь и последовавшие за ними антициклические выплаты определялись исходя из величины снижения рыночных цен. Введённая в 1999 г. программа компенсации потерь от неблагоприятных изменений рынка была полностью ситуационной и не регулировалась законами о сельском хозяйстве. Обе программы предусматривали оказание поддержки в ситуации падения рыночных цен ниже законодательно определённого целевого уровня. Ввиду того что рыночные цены устанавливаются после сбора урожая, агенты не могут заранее определить размеры будущих выплат в этом сегменте субсидирования.

Важная характеристика данных программ заключается в том, что, основная часть льготных выплат по сельскохозяйственным программам не predetermined законодательно и неизвестна заранее, поскольку связана со сложившейся на рынке ситуацией. Действия агентов и подход к прогнозу стоимости земельных угодий и договоров аренды основаны на предположении об относительных размерах таких выплат. Кроме того, уровень поддержки существенно меняется из года в год. Поэтому выводы, сделанные на основании анализа данных за один или два года будут ошибочными, так как отражают рыночные условия только в указанные годы, а такие условия сильно изменяются во времени. Вместе с тем, они носят системный характер и высоко коррелируются между собой.

На протяжении многих лет важным аспектом сельскохозяйственной политики США были специальные компенсации в случае стихийных бедствий, в периоды засухи или при неблагоприятных рыночных условиях. Приняв в 1994 г. закон «О реформе страхования сельскохозяйственных культур», Конгресс попытался сделать субсидируемое страхование единственным механизмом для оказания поддержки при стихийных бедствиях. Однако локализованные засухи и низкие цены на рынке вынудили довольно быстро пересмотреть занятую позицию. После этого были введены специальные формы поддержки в виде компенсаций в случае низкого урожая. Такую поддержку также невозможно предугадать с высокой вероятностью, поскольку она зависит от колебаний в объёмах производства и от многих рыночных условий. Как будет отмечено ниже, возможность прогноза размеров субсидий имеет значение для выявления причин высокой связи между величиной субсидий и стоимостью земли.

Прошедшие в Конгрессе дебаты относительно сельскохозяйственного законодательства 2008 г. и утверждённый по результатам данных обсуждений масштабный размер поддержки продемонстрировали намерение сохранить существенную поддержку сельского хозяйства за счёт налогоплательщиков. Центральное место в дискуссии заняла проверка обоснованности и права на получение выплат, разработка ограничений по суммам, выплачиваемых одному лицу. По закону «О сельском хозяйстве» 2002 г. лица, скорректированный валовой доход которых составляет более 2,5 млн. долл., имели право на получение выплат только в том случае, если более 75% этого дохода было получено в результате сельскохозяйственной деятельности. Прямые выплаты отдельным аграрным предприятиям ограничивались суммой в 360 тыс. долл. В то же время, благодаря лазейкам в законодательстве, размер ценовой поддержки фактического производства был практически неограничен. Закон «О сельском хозяйстве» 2008 г. по большей части снял ограничения на связанную поддержку и ввёл ряд ограничений дохода для некоторых выплат [7]. В целом Конгресс явно намерен продолжать обеспечивать сельскохозяйственный сектор экономики значительными льготами. Для этого используется широкий набор различных программ. Так, следующий закон о сельском хозяйстве, по прогнозам, обойдётся американским налогоплательщикам почти в 300 млрд. долл., которые уйдут на оказание сельскохозяйственной и продовольственной поддержки.

Известно, что масштабы помощи американским фермерам несопоставимы с российскими условиями и превосходят их значительно. После начала кризисных явлений в США, как и в большинстве стран ОЭСР, продолжали увеличивать расходы на поддержку сельского хозяйства [11]. В 2009 г. по сравнению с 2008 г. размер поддержки фермеров вырос на 13%. Указанное увеличение произошло не за счёт прямых денежных выплат фермерам, а в виде мер, поддерживающих необходимый уровень рыночных цен на продукцию. Структура поддержки отражает собственные целевые установки аграрной политики в каждой стране.

В табл. 1 приведены данные о размере помощи по странам, придерживающимся разной стратегии в этой области. Например, Австралия прекратила прямое субсидирование молочного производства, что отразилось на снижении размеров бюджетных платежей на 36% [11]; Новая Зеландия, оказывающая минимальную поддержку, сократила её дополнительно на 34%; Канада продолжала наращивать размеры помощи как в области цен на продукцию, так и прямые денежные выплаты, которые возросли в 2009 г. на 15,7% [11]. Европейский Союз провёл некоторую корректировку своей позиции относительно поддержки цен. Это было связано с колебаниями курса евро, которые позволили получить европейским фермерам дополнительные преимущества в конкуренции на мировых рынках. Европейцы также сократили выплаты на 1,2%.

Одним из показателей уровня поддержки сельского хозяйства является величина доли полученных от государства средств в структуре валового дохода фермера. В США на фоне растущих объёмов поддержки происходит снижение этого показателя на протяжении длительного времени. Это отражает здоровую тенденцию, когда доходы фермера растут опережающими темпами

Таблица 1

**Изменение поддержки производителей по странам ОЭСР,
в 2009 по сравнению с 2008 г.**

Страна	Оценка поддержки производителей (PSE*)		Структура поддержки, изменение за год, %	
	млн. долл. США	Изменения за год, %**	Поддержка рыночных цен	Бюджетные платежи
Австралия	927	-36,0	0,1	-36,1
Канада	7794	52,4	36,7	15,7
ЕС	120840	-6,3	-5,1	-1,2
Япония	46492	0,7	0,0	0,7
Корея	17518	18,6	21,2	-2,6
Мексика	5821	11,5	18,6	-7,1
Новая Зеландия	34	-44,1	-44,4	0,2
Швейцария	6209	7,3	4,6	2,7
США	30598	13,1	14,3	-1,2
ОЭСР***	252522	1,5	2,7	-1,1

* *PSE (Producer support estimate)* – коэффициент оценки поддержки производителей.

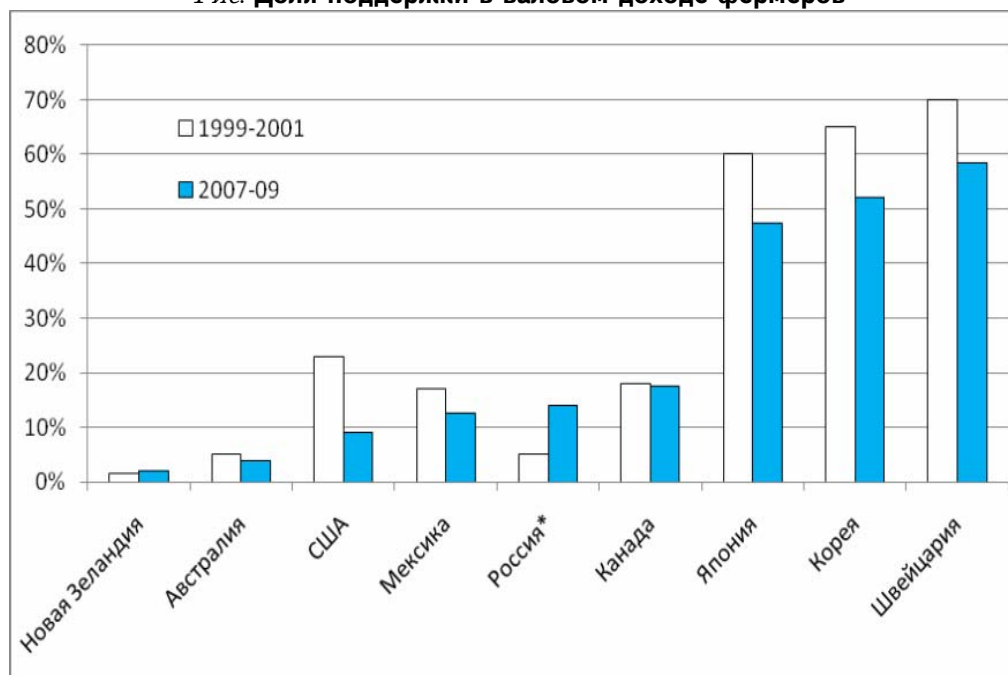
** Процент изменения в национальной валюте.

*** Среднее изменение показателя *PSE* по всем странам, входящим в организацию.

и превосходят темпы роста государственной поддержки. Подобная ситуация характерна для большинства развитых стран. На рис. 1 показано, что это утверждение относится как к странам с высокой долей средств поддержки в доходах фермера (Япония, Южная Корея, Швейцария), так и к странам, проводящим противоположную политику (Австралия, Мексика, Канада) [10; 11].

Показательна статистика по России (здесь тенденция имеет обратный характер), где растёт доля средств поддержки в доходах сельского хозяйства [9; 12]. Это можно объяснить тем, что в последние десять лет Россия постоянно увеличивает бюджетные выплаты, которые возросли более чем в 4–5 раз. Однако динамика валового дохода российского сельского хозяйства не соответствует росту размеров поддержки. Негативная тенденция, закреплённая в течение многих лет, обозначает необходимость пересмотра системы распределения этих средств. Если государство заинтересовано в росте благосостояния сельхозпроизводителя, то необходимо провести ревизию сложившейся системы и установить постоянный контроль над использованием средств на местах. Можно предположить, что дальнейшее наращивание размеров выделяемых сельскому хозяйству средств в России будет приводить к росту разрыва с динамикой валового дохода в российской практике, что усилит негативный финансовый результат и низкую степень отдачи от выделенных бюджетных ресурсов. Сегодня наиболее популярным аргументом в дискуссии о будущей аграрной политике России является пример США и других развитых стран. Основное внимание уделяется необходимости роста прямого субсидирования производителей сельскохозяйственной продукции до уровня США и Европы. Вместе с тем, важно понять то, каким образом распределяются субсидии в Соединённых Штатах, насколько равномерно и какие существуют закономер-

Рис. Доля поддержки в валовом доходе фермеров



* Для России значения 1999–2001 гг., заменены на значение 2000 г. и значения 2007–2009 гг. заменены на значение 2005–2007 гг.

ности в этом процессе. Очень важно также установить, какая доля выделенных из бюджета средств остаётся непосредственно у фермера и кто ещё выигрывает от государственных программ поддержки американского сельского хозяйства.

Вызывает значительный интерес вопрос о том, каковы правила фермерской игры под названием «Получить деньги быстро и много», каковы отличия и что общего в этих правилах для США и России. В недавно опубликованном исследовании о практике субсидирования фермеров в США, как отмечалось выше, выявлена зависимость между величиной субсидии и рыночной стоимостью земельных угодий. Корреляционный анализ показал, что есть связь между размерами правительственной помощи фермеру и рыночной стоимостью земли, на которой этот фермер работает. При этом половина фермеров работает на арендованных земельных угодьях, а рыночная стоимость земли оценивается по доходному методу. Авторы исследования заинтересовались причинами сложившейся связи и размахом распространения этого процесса [7].

Подобный анализ проведён и в России. Рассчитана зависимость между величиной субсидии и финансовым состоянием получателя в следующем периоде. То есть исследуется эффект от субсидии, действие которого остаётся в хозяйстве после завершения производственного цикла. Интерес к этому процессу объясняется постоянно увеличивающимися объёмами выделенных средств на поддержку отрасли, растущими показателями объёмов производства и вместе с тем низкими показателями рентабельности и финансового состояния объектов. Результаты анализа по России показали нулевую корреляцию, от-

существование влияния размера субсидии на финансовое положение сельскохозяйственных организаций. Для того чтобы оценить схожесть экономического содержания протекающих процессов в США и в России, нужно более подробно рассмотреть подходы к проведённому анализу.

Поводом для активизации подобных исследований в США послужил новостной отчёт о размерах субсидий и обоснованности их распределения. В одном из сообщений был поставлен следующий вопрос: что общего у бывшей звезды баскетбола Скотти Пиппена, издателя Ларри Флинта и биржевого маклера Чарлза Шваба? Ответ на этот вопрос получился неожиданным – все они являются получателями субсидий по сельскохозяйственным программам. Среди других известных получателей платежей – девять членов американского Конгресса; Дэвид Рокфеллер, бывший председатель «Чейз Манхэттен бэнк» и внук нефтяного магната Джона Д. Рокфеллера, который получил в 99 раз больше субсидий, чем среднестатистический землевладелец; Тед Тёрнер, занимающий 25-е место среди самых богатых людей США, который получил в 38 раз больше субсидий, чем среднестатистический землевладелец; а также ныне покойный мультимиллионер Кеннет Лей, снятый с должности президента компании «Энрон». Несколько владельцев компаний, включая «Джон Энкок мяучел иншуренс», из «списка-500» журнала «Форчун» также получили существенные платежи в рамках сельскохозяйственных программ [8].

Поскольку правительственные субсидии выдаются только при наличии собственности или определённого объёма активов, рыночная стоимость этих активов отражает ожидаемые субсидии. Согласно данным Министерства сельского хозяйства, 45,3% американских сельхозугодий управляются не владельцем. Вопреки расхожему мнению, большинство владельцев сельхозугодий (57%) – это несельскохозяйственные корпорации или частные лица. В свете этих фактов возникает серьёзный вопрос о распределении средств по программам поддержки хозяйств и той степени, в которой хозяйства фактически получают субсидии.

Для проведения анализа были использованы данные о 10 тыс. хозяйств, полученные из ежегодного обзора за 1998–2005 гг. Этот период характеризуется наличием множества различных сельскохозяйственных программ, включая такие, которые не связаны с состоянием рынка или производством, по крайней мере в теории. Другой формой поддержки являются минимальные цены на произведённые товары, которые правительство гарантирует землевладельцам, – они тесно связаны с современным состоянием рынка. Оказывается, платежи, не связанные с производимой продукцией и, как предполагается, являющиеся временными, в наименьшей степени влияют на стоимость земли. Платежи, способные принести прибыль, даже в случаях когда они не являются постоянными, имеют наиболее сильное действие. Минимальные гарантированные цены дают наиболее сильный эффект [7].

Американское сельскохозяйственное законодательство, как правило, предусматривает разделение прибыли между владельцем и управляющим хозяйством. По условиям денежного договора аренды (с фиксированной ставкой) оператор имеет право получать субсидию в полном объёме. Однако закон не регулирует ставки договора аренды; они устанавливаются рынком. Эмпириче-

ский анализ показал, что владельцы извлекают значительную прибыль за счёт ставок договора аренды.

Таким образом, исследования договоров аренды отражают то, что американские землевладельцы захватили существенную часть всей выгоды от государственной аграрной политики. Это особенно болезненно, учитывая, что во многих случаях землевладельцы сами не являются фермерами, тяжёлое положение которых и служит основной причиной беспокойности правительства и общественности, приводящей к значительным размерам выделяемых средств.

Результаты приведённого исследования показывают, что в США происходит перераспределение выделенных субсидий через отношения права собственности на землю. Таким образом, сформирована система, когда крупные землевладельцы заинтересованы в том, чтобы лоббировать выделение существенных сумм по программам правительственной поддержки для своих арендаторов с последующим изъятием части средств через арендные платежи. Это приводит к тому, что часть субсидий проходят через фермера транзитом, если он не собственник земли.

Каковы итоги исследования связи между величиной субсидий и финансовым положением сельскохозяйственных предприятий в России? Изучение процесса субсидирования по статистике регионов или страны в целом не позволяет дать ответ на поставленный вопрос. Для оценки связи размера субсидии с финансовым положением необходимо рассматривать этот процесс в разрезе конкретных получателей бюджетных средств. Информационной базой может служить бухгалтерская отчётность предприятия, в приложениях к которой также указываются суммы полученных бюджетных средств. Показатели бухгалтерской отчётности позволяют оценить финансовое состояние предприятия и сопоставить эту оценку с размером бюджетных субсидий, полученных в текущем или в прошлых периодах. Указанное сопоставление даёт основание говорить о наличии или отсутствии влияния субсидий на финансовое состояние сельскохозяйственной организации, получившей субсидию. При эффективном использовании бюджетных средств, полученных на безвозмездной основе, у предприятия должна отмечаться позитивная динамика активов и финансового результата. В случае убыточной работы, полученные бюджетные средства теряются, динамика активов и пассивов негативная. При оценке сельского хозяйства необходимо учитывать отраслевые особенности, вызванные сезонным характером производства и несовпадением производственного цикла с официальным отчётным периодом. В производстве многих видов продукции сельского хозяйства получение результата происходит в следующем календарном году, что отражается на показателях бухгалтерской отчётности. Указанное обстоятельство является искажающим фактором при оценке связи финансового состояния предприятия и размера бюджетных субсидий. Чтобы сгладить влияние этого искажения, в нашем исследовании предлагается оценивать связь финансового состояния предприятия в отчётном периоде с суммой полученных субсидий в прошлом году или в ряде прошлых лет накопленным итогом. Тем самым оценка активов, пассивов и финансового результата предприятия будет относиться к периоду, в котором с высокой степенью веро-

ятности произошло завершение производственного цикла и получен эффект от использования бюджетных средств. Подобный подход имеет ещё одно преимущество. Бюджетные субсидии в бухгалтерском учёте относятся на увеличение финансового результата хозяйства в период получения средств и непременно вызывают его рост, что само по себе ещё не является позитивным признаком, означающим эффективную работу. Это также искажающий фактор. Поэтому оценка результата использования субсидии по отчётности следующего года даёт представление об остаточном эффекте субсидирования после того, как бюджетные средства, вложенные в производство, прошли полный цикл и вернулись в хозяйство в виде выручки от продажи продукции с соответствующей нормой рентабельности.

В табл. 2 изложен результат расчёта связи между величиной субсидии и рейтингом финансового состояния сельскохозяйственных организаций в следующем году после получения субсидии. Применяемая рейтинговая оценка учитывает все важнейшие показатели деятельности предприятия. При её построении используются данные о производственном потенциале предприятия, рентабельности его продукции, эффективности использования ресурсов, структуре источников средств [5]. Применение рейтингового балла предприятия в качестве одного из факторов в изучаемой зависимости обосновано тем, что рейтинговый балл сам по себе является многофакторным показателем и учитывает все необходимые параметры для оценки финансового состояния. Это позволяет упростить оценку влияния и проводить его с помощью парного коэффициента корреляции, либо применять ранговые коэффициенты корреляции с учётом характера связи, определяющейся линейной, гиперболической или параболической зависимостью.

Следуя логике составления бухгалтерской отчётности, отражённые в финансовом результате субсидии не могут не иметь прямого влияния на рейтинговый балл, оценивающий финансовое состояние предприятия. Отрицательное значение коэффициента корреляции объясняется тем, что по предлагаемой методике ранжирование рейтингового балла проводится по возрастающему порядку. Таким образом, лучшее предприятие имеет наименьший рейтинговый балл.

Результаты корреляционного анализа по всем регионам России приведены в табл. 2 (столбцы 2–4). Исследование проведено за период 2003–2009 гг. Так как полученные результаты имеют похожие характеристики во всех периодах, для понимания тенденции достаточно рассмотреть три года из исследованных семи. Оценка репрезентативности выборки проведена относительно общего числа сельскохозяйственных организаций в России. По данным сельскохозяйственной переписи, в 2006 г. в Российской Федерации действовало в отрасли 59 200 фирм [6]. В нашем исследовании рассмотрена отчётность 33 314 организаций по 2006 г. Из них по принципу существенности и полноты отражения информации отобрано 20 160 предприятий. В целях построения рейтингов финансового состояния использовались только отчёты, содержащие по статье «Чистая прибыль» положительный показатель. Количество таких организаций в исследовании по 2006 г. составило 18 737 единиц. Из этого числа для изучения по принципу существенности и полноты отчётной информации

Таблица 2

**Корреляционная зависимость между величиной субсидии
и рейтинговым баллом предприятия***

Регион РФ	Период фактических наблюдений			Модель 1 (П=100)		
	2007 г.	2008 г.	2009 г.	2007 г.	2008 г.	2009 г.
1	2	3	4	5	6	7
Центральный федеральный округ						
Белгородская область	0,11	0,21	0,00	-0,05	-0,07	-0,04
Брянская область	0,00	0,00	-0,01	-0,19	-0,05	-0,02
Владимирская область	-0,10	-0,04	-0,02	-0,10	-0,10	-0,30
Воронежская область	-0,01	0,22	0,11	-0,05	-0,02	-0,01
Ивановская область	-0,07	-0,06	-0,03	-0,08	-0,17	-0,07
Калужская область	-0,01	-0,02	-0,01	-0,03	-0,04	-0,06
Костромская область	-0,11	-0,10	-0,09	-0,17	-0,13	-0,17
Курская область	0,12	-0,03	-0,03	-0,12	-0,04	-0,05
Липецкая область	0,10	-0,02	-0,02	-0,04	-0,05	-0,05
Москва	0,02	-0,02	-0,04	-0,10	-0,03	-0,04
Московская область	0,04	0,01	-0,04	-0,09	-0,15	-0,05
Орловская область	0,21	0,13	0,05	0,05	-0,12	-0,04
Рязанская область	0,00	0,00	0,00	-0,03	-0,05	-0,12
Смоленская область	0,01	0,17	0,22	-0,07	-0,02	-0,04
Тамбовская область	-0,03	-0,01	-0,04	0,01	-0,10	-0,05
Тверская область	-0,01	-0,03	0,18	-0,20	-0,03	-0,08
Тульская область	-0,03	0,30	-0,02	-0,20	-0,10	-0,13
Ярославская область	0,08	-0,03	-0,04	-0,34	-0,06	-0,13
Северо-Западный федеральный округ						
Вологодская область	0,12	-0,04	-0,06	-0,15	-0,14	-0,29
Ленинградская область	0,13	0,06	0,15	-0,08	-0,12	-0,18
Южный федеральный округ						
Волгоградская область	-0,01	-0,01	-0,01	-0,03	-0,03	-0,01
Республика Калмыкия	-0,08	0,04	-0,06	-0,54	-0,43	-0,19
Краснодарский край	0,05	0,10	0,03	-0,01	-0,03	-0,03
Ростовская область	0,13	0,11	0,06	-0,02	-0,02	-0,02
Северо-Кавказский федеральный округ						
Республика Дагестан	0,05	-0,01	0,10	-0,11	-0,07	-0,20
Республика Северная Осетия-Алания	0,20	-0,10	0,14	0,30	-0,23	-0,40
Ставропольский край	-0,02	0,05	0,06	-0,03	-0,02	-0,07

1	2	3	4	5	6	7
Приволжский федеральный округ						
Башкортостан республика	0,03	0,00	0,11	-0,04	0,09	0,40
Кировская область	0,01	0,09	0,19	-0,20	-0,09	-0,15
Республика Марий Эл	-0,20	-0,04	-0,02	-0,20	-0,08	-0,03
Республика Мордовия	0,15	0,04	0,06	-0,05	-0,07	-0,04
Нижегородская область	0,23	0,30	0,13	-0,04	-0,03	-0,18
Оренбургская область	-0,02	-0,00	0,03	-0,11	-0,08	-0,06
Пензенская область	0,02	0,02	0,30	-0,06	-0,04	-0,03
Пермский край	-0,02	0,11	0,20	-0,06	-0,12	-0,13
Самарская область	0,01	0,02	0,01	-0,01	-0,02	-0,06
Саратовская область	0,14	0,12	0,27	-0,05	-0,03	-0,02
Республика Татарстан	0,14	0,12	0,26	-0,13	-0,02	0,00
Удмуртская Республика	0,03	0,05	-0,02	-0,08	-0,07	-0,03
Ульяновская область	-0,02	-0,05	0,10	0,00	-0,06	-0,01
Чувашская Республика	0,05	0,05	0,09	-0,04	-0,05	-0,16
Уральский федеральный округ						
Курганская область	-0,01	0,08	-0,04	-0,05	-0,02	-0,16
Свердловская область	-0,05	-0,06	0,05	-0,09	-0,09	-0,18
Тюменская область	-0,01	0,08	0,04	-0,01	-0,05	-0,10
Челябинская область	0,11	0,15	-0,00	-0,05	-0,03	-0,18
Сибирский федеральный округ						
Республика Алтай	0,04	-0,01	0,14	-0,30	-0,17	-0,27
Алтайский край	-0,02	-0,01	0,05	-0,02	-0,02	-0,08
Республика Бурятия	0,26	0,01	-0,01	-0,16	-0,10	-0,11
Забайкальский край	0,01	0,03	0,03	-0,36	-0,30	-0,18
Кемеровская область	0,21	0,23	-0,03	-0,07	0,08	-0,05
Красноярский край	-0,02	-0,01	0,05	-0,12	-0,02	-0,07
Новосибирская область	0,02	0,03	-0,01	-0,04	-0,17	-0,03
Омская область	0,06	-0,08	-0,05	-0,23	-0,07	-0,06
Томская область	0,06	0,03	-0,06	-0,13	-0,07	-0,06
Дальневосточный федеральный округ						
Амурская область	-0,00	-0,02	0,01	-0,04	-0,18	-0,06
Приморский край	-0,03	-0,02	-0,01	-0,03	-0,05	-0,02
Республика Саха (Якутия)	0,01	-0,01	-0,01	-0,07	-0,03	-0,03

* Рассчитано автором на основе бухгалтерской отчетности организаций

повторно отобрано 12573 организации. Таким образом, на примере 2006 г. выборка составила 21,2% общего числа сельскохозяйственных организаций в Рос-

сии. В другие периоды формирование выборки для исследования проводилось по аналогичным принципам и составляет 20–25%. Детализация расчётов по регионам объясняется двумя факторами: во-первых, система распределения субсидий ориентирована на региональный уровень принятия решений, во-вторых, условия ведения хозяйства и конкуренции имеют региональные особенности, что важно для оценки рейтинга. Соответственно и расчёт корреляции между субсидиями и рейтингом предприятия основан на принципе деления по регионам.

Как отмечено выше, корреляция рассчитана между суммами субсидий и рейтинговыми баллами, ранжированными по принципу возрастания. Таким образом коэффициенты корреляции по ряду наблюдений имеют отрицательные значения. Результативным признаком (y) является рейтинговый балл, факторным признаком (x) – сумма субсидии. Отрицательное значение коэффициента корреляции указывает на тенденцию к уменьшению рейтингового балла при росте суммы субсидии. Коэффициент корреляции со знаком плюс означает тенденцию роста рейтингового балла при росте суммы субсидии. Так как лучшее предприятие по применяемой методике имеет наименьший рейтинговый балл, то экономически обоснованной является тенденция снижения рейтингового балла при росте суммы субсидии. Такое положение отражает наличие позитивного влияния субсидирования на финансовое положение сельскохозяйственных организаций. В представленном анализе это выражено посредством коэффициента корреляции с отрицательным значением.

В приведённой таблице (см. табл. 2) отрицательные коэффициенты содержатся в 54% наблюдений по всем периодам и всем регионам в совокупности. Соответственно корреляция, определяющая тенденцию обратной экономически обоснованной, отмечена в 46% наблюдений по той же выборке. Необходимо отметить, что в абсолютном большинстве случаев (более 96%) коэффициенты корреляции равны нулю или близки к этому значению. Примерно в 4% наблюдений отмечена средняя или высокая корреляция, как со знаком плюс, так и со знаком минус. Это разные периоды в Архангельской области, в Республике Карелия, Мурманской, Псковской, Магаданской, Сахалинской областях, Республике Ингушетия, Республике Тыва Хабаровском крае и Чукотском автономном округе.

Для выявления причин средней и высокой корреляции была рассмотрена выборка изучаемых сельскохозяйственных предприятий. По шести указанным регионам число хозяйств, участвующих в расчёте, не превышало десяти единиц, что нельзя признать достаточным количеством для расчёта корреляции. По указанным наблюдениям выборка не имеет достаточной степени репрезентативности, и полученное высокое значение коэффициента корреляции является случайностью, не имеющей экономического обоснования. В остальных четырёх регионах, где наблюдается средний или высокий коэффициент корреляции, эта тенденция не имеет распространения более чем на один период. Единичное наблюдение также не может служить выводом о наличии искомой закономерности в регионе. С учётом изложенного, нулевая корреляция означает отсутствие связи между факторным и результативным признаком в абсолютном большинстве наблюдений.

По имеющимся аналитическим данным можно отметить, что во всех исследованных регионах России в течение 2004–2009 гг. отсутствует влияние программ субсидирования сельского хозяйства на финансовое положение сельскохозяйственных организаций. Как отмечалось выше, финансовое положение в данном исследовании представлено в виде рейтингового балла, рассчитанного по организациям, работающим в одном регионе. Таким образом, рейтинг является также и показателем, отражающим динамику финансового состояния относительно конкурентов внутри отрасли и внутри региона. Отсутствие связи между величиной субсидии и рейтингом означает и отсутствие влияния программ субсидирования на изменение положения объектов субсидирования относительно друг друга. Иными словами, получающие большие средства не становятся более финансово устойчивыми относительно тех, которые получили меньшие суммы или не получили вообще никакой поддержки.

Как объяснение сложившейся ситуации чаще всего звучит основной аргумент: выделяются незначительные средства для субсидий, которых не хватает для получения позитивного эффекта. В связи с этим как раз чаще всего упоминается опыт США как пример страны с масштабной помощью фермерам. Будет справедливым поставить вопрос о том, окажет ли позитивный эффект наращивание поддержки в российской системе до американского уровня. Приведёт ли вложение миллиардов долларов в России к такому же развитию отрасли, как в США? Для ответа на этот вопрос мы предлагаем построить корреляционную модель, в который устраняется лимит по суммам субсидий.

Цель построения модели (результаты представлены в табл. 2, столбцы 5–7): изучение связи между суммами субсидий и финансовым состоянием получателей при условии возрастающих сумм субсидий. В данном расчёте сумма субсидии увеличена в 100 раз ($\Pi=100$).

Выборка объектов для модели соответствует выборке расчёта фактической корреляции, за исключением регионов с незначительным количеством объектов наблюдения по причине убыточности или отсутствия информации. Количество объектов в модели колеблется от 11 тыс. до 16 тыс. сельскохозяйственных организаций, что составляет 18–27% генеральной совокупности.

Некоторые предпосылки формирования модели:

- включение в выборку только прибыльных организаций даёт усиление коэффициента корреляции;
- включение моделируемой суммы субсидии полностью в состав собственного оборотного капитала также усиливает тесноту связи;
- не учтён возможный рост производительности от роста масштаба капитала;
- не учитывается социальная сторона исследуемого процесса.

Модель имитирует ситуацию возрастающего объёма субсидирования сельскохозяйственных организаций, соответствующего изменения величины активов, капитала и финансового результата компании. На основании моделируемых величин активов, капитала и финансового результата рассчитываются финансовые коэффициенты: рентабельность, ликвидность, эффективность реализации, оценки структуры активов и капитала. По финансовым коэффи-

циентам в модели определяется рейтинговый балл организации. Далее рассчитывается коэффициент корреляции (Пирсона) между моделируемой субсидией отчётного периода и моделируемым рейтинговым баллом будущего периода.

Основные результаты по модели при увеличении суммы субсидии в 100 раз:

- коэффициенты корреляции указывают на незначительное увеличение тесноты связи в 92% наблюдений. Около 8 % наблюдений отражают неизменность степени влияния;

- какой-либо закономерности в изменении коэффициентов по регионам и по периодам не выявлено. Теснота связи меняется в различной степени;

- при росте коэффициентов корреляции одновременно отмечается отсутствие существенного изменения тесноты связи. Степень зависимости показателей изменяется с низкого уровня до среднего только в 5,8 % наблюдений. В остальных случаях (94,2%) корреляция растёт, но не достигает границ средней величины ($r=0,3-0,7$ по модулю) и остаётся менее 0,3. Высокой корреляции не обнаружено ни в одном наблюдении;

- отмечается общее позитивное влияние на характер зависимости. Если по данным расчёта фактических показателей 24,8% имели тенденцию к обратной зависимости, то при возрастании суммы субсидии в 100 раз, процесс приобретает характер прямой связи (более 98% наблюдений);

- при дальнейшем увеличении моделируемой величины субсидии ($\Pi=1000$, $\Pi=10\ 000$, $\Pi=100\ 000$ и т.д.) обнаруживается предел роста коэффициента корреляции, после которого его увеличения не происходит;

- выявленные случаи роста коэффициентов не имеют постоянного характера по периодам и регионам.

В результате исследования получены эмпирические доказательства ряда ограничений, характерных для функционирующего механизма распределения субсидий в России:

- увеличение субсидий в период 2003–2009 гг. не могло привести к улучшению финансового состояния сельского хозяйства в России, так как размер субсидии не имел значительного влияния на финансовый результат при прочих равных условиях;

- структура распределения субсидий имеет преимущественное значение перед их размерами для укрепления финансового состояния отрасли и отдельных производителей;

- изменение системы распределения субсидий в соответствии с финансовым состоянием получателей является неиспользуемым резервом роста финансовых показателей отрасли;

- размер субсидии имеет ограниченное стимулирующее значение при сложившемся механизме распределения.

Полученные результаты доказывают, что если бы в России в исследуемый период размеры субсидий были на уровне американских, то это никак не изменило бы финансовое состояние отрасли. Причина этого в самом устройстве всей системы государственной поддержки, а не в суммах выделяемых производителям. Для достижения экономического эффекта от субсидирования сельского хозяйства необходима согласованность механизма распре-

деления относительно объективного экономического стимула. Этот инструмент должен иметь чёткое общепризнанное определение и конкретный алгоритм расчёта, что необходимо для того, чтобы исключить возможность искажения информации и злоупотреблений в области её применения. Стимул должен быть интересен как государству, так и получателям субсидий.

Проведённые исследования на примере России показывают возможность использования рейтинга финансового состояния в качестве ориентира для оценки эффекта субсидирования. Чем выше рейтинг получателя, тем сильнее позитивное влияние субсидии на финансовое состояние отрасли. Это качество рейтинга, рассчитанного по ключевым показателям финансового состояния организации, обнаруживает его стимулирующую функцию. Если привязать систему распределения субсидий к рейтингу финансового состояния получателей, то претенденты будут заинтересованы в росте финансовых показателей своей работы и соответственно росте рейтинга. Система также сразу обозначит группу хозяйств, которые не способны ни использовать бюджетные средства рационально, ни улучшать своё финансовое состояние. В этом случае перед выделением средств необходимы соответствующие управленческие решения по устранению причин многолетней низкоэффективной работы хозяйства.

Второй стороной предлагаемой системы будет ограничение чиновников в процессе принятия решения. Необходимость учитывать объективный показатель, например рейтинг финансового состояния, исключает индивидуальные предпочтения при разделе ресурсов. Таким образом, формируется система по принципу полного контракта, где чиновник ограничен показателями финансового состояния претендента на получение средств, а сам претендент мотивирован на рост своих финансовых показателей.

Сравнивая проведённые исследования в России и в США, можно отметить некоторые схожие элементы в механизме распределения субсидий. В США часть субсидий проходит транзитом через фермеров и в дальнейшем изымается владельцами сельскохозяйственных угодий через арендные платежи за землю. То есть перераспределение происходит в рамках отношений права собственности, имеет абсолютный законный характер, сопровождается налоговыми отчислениями и всеми формальными признаками. Тем не менее, можно сделать предположение, что, если фермер готов перераспределять полученные субсидии через «раздутые» договора аренды, величина его потребности в господдержке имеет спорный характер. Это важный аргумент в дискуссии о размерах поддержки сельского хозяйства.

Общим признаком в механизмах распределения средств в обеих странах является наличие теневых участников, конечных выгодоприобретателей, имеющих свои стимулы и способы влияния на перераспределение ресурсов. В США в качестве теневого игрока, получающего часть субсидии, выступает землевладелец, что явно прослеживается по договорным отношениям фермеров. В России это не так явно и требует отдельного исследования. В связи с тем, что в России отсутствует влияние размеров субсидий на финансовое положение сельскохозяйственных организаций, то эффект от субсидирования не задерживается в самом хозяйстве. Если в США ситуация прозрачная и очевидно, что часть средств уходит к собственнику земли, то в России о конечном

пункте назначения субсидии можно только строить гипотезы. В любом случае, средства господомощи в хозяйстве не сохраняются, что доказывается корреляционным анализом, а это означает, что они перераспределяются за пределами баланса организации и сама программа поддержки не приносит ощутимого финансового эффекта.

Можно также сделать предположение о том, что многолетняя практика выделения средств без получения отклика по прибыли и без изменения финансового состояния отрасли в России имеет не экономические стимулы, а социальные или политические. Если нет явных экономических стимулов в работе механизма, появляются гипотезы о наличии иных движущих мотивов. В соответствии с работами Жан-Жака Лаффона в области политических стимулов, действия политиков, поддерживающих подобные системы, диктуются не законом или экономической целесообразностью, а борьбой за будущие решения избирателей [3]. Таким образом, выделение средств аграрным структурам без получения финансового эффекта из года в год может быть истолковано как плата центральной власти за лояльность отраслевой элиты, обеспечивающей поддержку при голосовании избирателей в своей местности.

Процесс распределения бюджетных субсидий сельскому хозяйству в России сегодня не имеет механизма, обеспечивающего получение ожидаемого результата. Так и не создана единая методология планирования, распределения и оценки эффективности использования бюджетных средств, выделяемых на поддержку отрасли. Не определены также приоритеты целесообразности применения той или иной формы государственной поддержки. Это подтверждается многочисленными отраслевыми исследованиями [4].

Какие экономические факторы определяют подобную ситуацию? Почему рост производства, отмечаемый в отрасли в последние годы, не приводит к росту финансового благополучия производителей? Почему не корректируется система распределения средств, если она ежегодно не приносит финансового эффекта ни участникам рынка, ни государству?

Можно отметить две группы факторов, определяющих сложившуюся ситуацию. Во-первых, это качество управления в организациях, получающих субсидии. Во-вторых, это государственная позиция относительно распределения бюджетных трансфертов среди конечных получателей. Указанные факторы находятся в тесной связи между собой. Распределяя средства, государство не имеет целевой функции по наращиванию прибыли в хозяйствах и не обуславливает получение средств результативностью их использования. Это может приводить к закреплению ситуации, когда из года в год получают субсидии хозяйства, априори не способные на их рациональное использование. Происходит потеря бюджетных ресурсов.

Рассмотренный подход к определению связи между размерами субсидий и финансовым положением сельскохозяйственных организаций позволяет сделать вывод, что необходима постановка вопроса о выделении субсидий в зависимости от результатов работы конечного получателя. Это будет стимулировать качество управления для укрепления финансового положения, капитализации бизнеса и ограничит решения о выделении субсидий объективными экономическими показателями. Опыт США показывает, что не всегда нужно без-

оглядно стремиться к наращиванию объёмов государственной поддержки, особенно в условиях острой ограниченности в ресурсах. Отсутствие понимания механизма конечного распределения средств и конечных выгодоприобретателей в программах государственной поддержки позволяет изымать значительную часть средств. Перераспределение эффекта от средств происходит чаще всего в пользу сложившихся отраслевых элит и никак не влияет на решение фермерских проблем.

Список литературы

1. *Андреева Н.* Сельское хозяйство США: факторы, определяющие высокую эффективность отрасли // Человек и труд. 2008. № 8. С. 43–48.
2. *Измалков С., Сонин К., Юдкевич М.* Теория экономических механизмов (Нобелевская премия по экономике 2007 года) // Вопросы экономики. 2008. № 1. С. 4–26.
3. *Лаффон Ж.-Ж.* Стимулы и политэкономия. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2008. 31 с.
4. Мониторинг осуществления Госпрограммы (2008–2009 гг.). М.: «Колос», 2010. 440 с.
5. *Шеремет А.Д., Суйц В.П.* Аудит: Учебное пособие. М. Инфра-М, 1995. 225 с.
6. Центральная база статистических данных Федеральной службы государственной статистики (<http://www.gks.ru/dbscripts/Cbsd>).
7. *Goodwin B., Mishra A., Ortalo-Magne F.* The Buck Stops Where? The Distribution of Agricultural Subsidies (<http://www.nber.org/papers/w16693>).
8. *LaJeunesse W.* Farm Subsidies Help Those Who Help Themselves // Fox News Report. 15.07.2002 (<http://www.foxnews.com/>).
9. Organization for Economic Cooperation and Development. Agricultural Policies in Non-OECD Countries- Monitoring and Evaluation 2007 (<http://www.oecd.org/agr/ete>).
10. Organization for Economic Cooperation and Development. Agricultural Policies OECD 2002 (<http://www.oecd.org/dataoecd/37/56/2751286.pdf>).
11. Organization for Economic Cooperation and Development. Agricultural Policies OECD 2010 (<http://www.oecd.org/agriculture/pse>).
12. Organization for Economic Cooperation and Development. Highlights – Agricultural Policies in Emerging Economies-Monitoring and Evaluation 2009 (<http://www.oecd.org/tad>).