



ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ СОБРАНИЕ ПЕРМСКОГО КРАЯ

АППАРАТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО СОБРАНИЯ

Управление аналитической и законотворческой деятельности

АНАЛИТИЧЕСКАЯ ЗАПИСКА

к проекту постановления Законодательного Собрания Пермского края
"Об утверждении концепции долгосрочной целевой программы
"Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков
сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия
в Пермском крае на 2013-2020 годы"

13.08.2012

№ 160

Аналитическая записка подготовлена в соответствии с поручением председателя Законодательного Собрания Пермского края Сухих В.А. от 08.08.2012 № 2858 – 12/07 на основе проекта концепции долгосрочной целевой программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2013 – 2020 годы» (далее по тексту – Концепция), направленной на рассмотрение Законодательного Собрания Пермского края письмом и.о. губернатора Пермского края Куранова Г.В. от 08.08.2012 № СЭД – 01 – 29 – 765.

Актуальность принятия концепции, на основе которой будет разработана долгосрочная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2013 – 2020 годы» (далее по тексту - Программа), обусловлена следующими *причинами*.

1. Органам государственной власти субъектов Российской Федерации *рекомендовано учитывать* при принятии региональных программ, направленных на развитие сельского хозяйства, *положения Государственной программы* развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы¹.

2. *Завершается реализация* краевой целевой программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009 - 2012 годы».

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 14.07.2012 № 717 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы».

Представленная Концепция содержит предварительные данные об эффективности использования программного метода при решении проблем в данной отрасли за период 2008 – 2011 годы.

3. Существует острая необходимость системного решения значительного количества проблем в сфере сельского хозяйства на территории Пермского края.

4. В соответствии с примерным планом законотворческой деятельности Законодательного Собрания Пермского края на 2012 год² данную Концепцию планировалось принять в июне текущего года.

Основой разработки представленной Концепции послужили действующая нормативная правовая база Российской Федерации³ и Пермского края⁴, а также анализ тенденций развития сельского хозяйства Пермского края за период реализации действующей программы (2009 - 2012 годы).

Представленная на рассмотрение **Концепция**, структурно соответствующая требованиям статьи 6 Закона Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края», **содержит** характеристику текущего состояния сельскохозяйственной отрасли в Пермском крае, обоснование необходимости решения имеющихся проблем программно–целевым методом, указывается на соответствие предлагаемых к решению задач приоритетным направлениям социально-экономического развития Пермского края, сформулированы ожидаемые результаты реализации программы, которая будет принята в её развитие, определены объёмы финансовой потребности на выполнение программы и др.

Согласно Концепции в настоящее время сельскохозяйственным производством в Пермском крае занимаются 335 сельскохозяйственных организаций разных форм собственности, 578 крестьянских (фермерских) хозяйств, 505 индивидуальных предпринимателей, более 300 тысяч личных подсобных хозяйств⁵.

При зафиксированном росте основных производственно – экономических показателей отрасли сельского хозяйства Пермского края за период выполнения Программы и достигнутом в 2011 году превышении в 1,6 раза по валовой продукции сельского хозяйства во всех категориях хозяйств Пермского края уровня 2008 года (приложение 1 к Концепции), динамика развития отрасли происходит не равномерно. В настоящее время в развитии сельского хозяйства края наблюдаются следующие тенденции:

² Постановление Законодательного Собрания Пермского края от 01.12.2011 № 3050 «Об утверждении примерного плана законотворческой деятельности Законодательного Собрания Пермского края на 2012 год».

³ Федеральный закон от 21.07.2012 № 126 – ФЗ «О ратификации Протокола о присоединении Российской Федерации к Марракешскому соглашению об учреждении Всемирной торговой организации от 15.04.1994 г.».

Федеральный закон от 29.12.2006 № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и указанная выше Государственная программа.

⁴ Закон Пермского края от 02.04.2010 № 598-ПК «О стратегическом планировании социально-экономического развития Пермского края».

⁵ Для сравнения – в концепции к программе, которая действует в настоящее время, численность с/х организаций всех форм собственности составляла 800 ед. и 420 тысяч индивидуальных предпринимателей.

возросло производство картофеля и овощей (преимущественно в организациях);

возросло производство мяса всех видов (в основном за счёт мяса птиц);
не изменился уровень производства молока;

преодолено снижение объёма производства яиц (по этому показателю в 2011 году край вышел на уровень 90-х годов);

произошло сокращение посевных площадей и поголовья скота;

происходит деградация и снижение плодородия почв;

остаётся низким уровень заработной платы (в 2,0 - 2,5 раза ниже средней заработной платы в экономике);

не ликвидирован дефицит квалифицированных кадров и т.д.

Анализ существующей ситуации в сельском хозяйстве края лёг в основу формулировки *проблем*, препятствующих успешному развитию отрасли, решение которых, по мнению авторов, возможно программно – целевым методом, позволяющим в условиях проведения органами государственной власти Пермского края единой аграрной политики осуществить своевременную актуализацию нормативной правовой базы, привлечь значительные объёмы бюджетных и внебюджетных средств, обеспечить межотраслевое и межведомственное взаимодействие.

Основной *целью* Программы, которая будет принята в развитие данной Концепции, обозначено повышение занятости, доходов и качества жизни сельского населения Пермского края, а также рост доходности и эффективности сельскохозяйственных товаропроизводителей⁶. Достижение указанной цели предполагается посредством решения ряда задач:

- обеспечение повышения конкурентоспособности производимой сельскохозяйственной продукции, создание благоприятной среды для развития предпринимательства, повышение инвестиционной привлекательности отрасли;

- осуществление воспроизводства и повышения эффективности использования в сельском хозяйстве земельных ресурсов;

- обеспечение роста доходности сельскохозяйственных товаропроизводителей, создание социально – экономических условий для расширенного воспроизводства;

- создание условий для развития малых форм хозяйствования и формирования системы логистических цепочек по хранению, переработке и сбыту готовой продукции;

- обеспечение повышения образовательного уровня специалистов в сельском хозяйстве за счёт совершенствования агрообразовательного процесса в части отработки взаимодействия и формирования устойчивых связей между агробизнесом и образовательными учреждениями высшего, среднего и начального профессионального образования для решения инновационного развития аграрного бизнеса и др.

⁶ Цель действующей Программы сформулирована следующим образом: «Рост доходов аграрного бизнеса и сельского населения, основанный на устойчивом развитии приоритетных отраслей и эффективном использовании ресурсного потенциала».

Основной особенностью данной Концепции, отличающей её от предыдущих программных документов, является то, что в ней учтены тенденции поддержки сельскохозяйственной отрасли, связанные с условиями членства Российской Федерации в ВТО.

В результате реализации мероприятий будущей Программы предполагается обеспечить существенное повышение конкурентоспособности сельскохозяйственной продукции, что позволит увеличить долю присутствия сельскохозяйственных товаропроизводителей на внутреннем и внешнем рынках. В частности, прогнозируется достижение следующих показателей развития отрасли за период 2013 – 2020 годы:

средний показатель ежегодного темпа прироста производства сельскохозяйственной продукции - не менее 5,2%;

рост уровня производительности труда⁷. - в 3 раза (1 573 тыс. рублей на одного занятого);

рост заработной платы в 2,5 раза⁸;

численность занятых в сельском хозяйстве - 25,3 тыс. человек;

привлечение не менее 4 инвесторов из числа мировых лидеров в сфере семеноводства, племенного дела, производства и переработки продукции животноводства и растениеводства для создания новых производств, высокопроизводительных рабочих мест (помимо внутренних инвесторов) и т.д.

Концепцией также определены **целевые показатели**, по которым будут проводиться итоги реализации программы:

прибыль (убыток) до налогообложения в сельском хозяйстве в 2020 г. составит 3 583,9 млн. рублей (в 2011 – 720,5 млн. рублей);

доля сельскохозяйственной продукции местного производства в расходах населения на продукты питания в 2020 г. составит 19,3 % (в 2011 – 11,2 %);

площадь земель, приобретённых в собственность сельскохозяйственными товаропроизводителями в 2020 г. составит 418 тыс. га (в 2011 – 116 тыс. га);

среднемесячная заработная плата работников в сельском хозяйстве в 2020 г. достигнет 23 979 рублей (в 2011 – 9 745 рублей);

среднегодовая численность работников в сельском хозяйстве в 2020 г. составит 25 313 человек (в 2011 – 26 976 человек) и др.

Общая потребность финансового обеспечения Программы обозначена в сумме 105 804,5 млн. рублей, в том числе:

федеральный бюджет – 16 663,8 млн. рублей;

краевой бюджет – 32 426,9 млн. рублей.

бюджеты муниципальных образований 1 200,0 млн. рублей;

внебюджетные источники – 55 513,8 млн. рублей.

Отмечается, что при определении объёмов ресурсного обеспечения Программы учтены мероприятия по стимулированию инвестиционной деятельности и инновационного развития АПК, а также условия и тенденции развития растениеводства и животноводства в последние 10 - 15 лет и прогноз до 2020 года по следующим параметрам:

⁷ 2020 г. по отношению к 2011 г.

⁸ 2020 г. по отношению к 2011 г.

- объём производства;
- себестоимость продукции и её структура;
- цена реализации;
- уровень рентабельности.

Указанные финансовые средства предполагается направить на реализацию мероприятий **пяти подпрограмм**, на которые разделена краевая целевая Программа в целях обеспечения соответствия с Государственной программой (таблица).

Таблица

Сравнительная оценка финансовых затрат на выполнение долгосрочной целевой программы «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2013 – 2020 годы»

№	Наименование подпрограммы	Потребность в финансировании, млн. рублей	% к итогу
1	Развитие подотрасли растениеводства, переработки и реализации продукции растениеводства	30 673,6	29,0
	федеральный бюджет	5 181,3	4,9
	краевой бюджет	8 575,6	8,1
	внебюджетные источники	16 916,7	16,0
2	Развитие подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства	57 836,3	54,7
	федеральный бюджет	8 217,0	7,8
	краевой бюджет	19 475,0	18,4
	внебюджетные источники	30 144,3	28,5
3	Поддержка малых форм хозяйствования	12 184,9	11,5
	федеральный бюджет	1 430,8	1,4
	краевой бюджет	3 265,8	3,1
	бюджеты муниципальных образований	1 200,0	1,1
	внебюджетные источники	6 288,3	5,9
4	Техническая и технологическая модернизация, инновационное развитие	4 576,7	4,3
	федеральный бюджет	1 800,9	1,7
	краевой бюджет	611,3	0,6
	внебюджетные источники	2 164,5	2,0
5	Развитие кадрового потенциала, информационное и организационное сопровождение развития отрасли, обеспечение реализации программных мероприятий,	533,0	0,5
	федеральный бюджет	33,8	0,03
	краевой бюджет	499,2	0,47
	ИТОГО	105 804,5	

Как следует из представленной таблицы, большую часть финансовых средств от общей потребности на Программу (83,7%)⁹ предполагается направить на выполнение подпрограмм по развитию подотрасли животноводства, переработки и реализации продукции животноводства – **54,7%** (57 836,3 млн. рублей), а также по развитию подотрасли растениеводства,

⁹ На выполнение указанных подпрограмм предполагается направить 86% средств краевого бюджета.

переработки и реализации продукции растениеводства – **29,0%** (30 673,6 млн. рублей).

Одноимённые подпрограммы Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы предусматривают поддержку экономически значимых программ субъектов Российской Федерации в областях растениеводства и животноводства.

Программа будет реализовываться *без разделения на этапы*, т.к. мероприятия носят длительный характер и будут выполняться в течение всего времени её действия.

Таким образом, принятие Концепции, в развитие которой будет принята долгосрочная целевая программа «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2013 – 2020 годы», предусматривающая системный подход по формированию экономических условий устойчивого развития агропромышленного комплекса Пермского края, **целесообразно.**

Реализация Программы будет иметь **положительные социально – экономические последствия** связанные с непрерывностью и преемственностью реализации аграрной политики в Пермском крае, направленной на повышение эффективности хозяйствования субъектов агропромышленного комплекса, привлечение в агропромышленный комплекс края инвесторов, в том числе из числа мировых лидеров, преодоление дефицита специалистов и квалифицированных рабочих в сельском хозяйстве и т.д., что в конечном итоге создаст условия для повышения уровня и качества жизни на селе.

Вместе с тем следует отметить, что представленная Концепция имеет ряд **проблемных моментов.**

1. Обозначенная в Концепции **цель** будущей Программы, на наш взгляд, **требует корректировки**, т.к. она не увязана с задачами и целевыми показателями Программы.

Предложенная формулировка цели носит социальный характер, в то время как задачи и целевые показатели, по которым будут оцениваться итоги реализации Программы (повышение конкурентоспособности производимой сельскохозяйственной продукции, создание благоприятной среды для развития предпринимательства, повышение инвестиционной привлекательности, доля сельскохозяйственной продукции местного производства в расходах населения на продукты питания, площадь земель, приобретённых сельскохозяйственными товаропроизводителями и т.д.), имеют отраслевую направленность.

2. Необходимо проведение корректировки **задач** Программы, количество которых, по нашему мнению, нужно сократить за счёт исключения задач частного характера, дублирующих отдельные положения комплексных задач.

3. Необходима **содержательная переработка** раздела озаглавленного «Возможные варианты решения задачи, оценка преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения», т.к. фактически в нём изложены подпрограммы, которые являются составными частями Программы.

4. В предложенной Концепции **отсутствует обоснование** столь значительного увеличения расходов на Программу, реализация которой будет осуществляться в 2013 – 2020 годах.

В соответствии с Законом Пермского края от 10.12.2008 № 351-ПК «О краевой целевой программе «Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия в Пермском крае на 2009-2012 годы» сумма средств из краевого бюджета на выполнение Программы составляет 6 295,2 млн. рублей. На выполнение мероприятий будущей Программы предполагается затратить средств краевого бюджета 32 426,9 млн. рублей, что в 5,2 раза больше, чем на финансирование действующей Программы.

5. Содержание Концепции **не позволяет** оценить, в какой мере авторами учтены тенденции поддержки сельскохозяйственной отрасли, связанные с условиями членства Российской Федерации в ВТО.

Отмечается, что Соглашение о членстве в ВТО предполагает равномерное снижение мероприятий поддержки сельскохозяйственной отрасли и увеличение мер косвенной и инфраструктурной поддержки.

Согласно данным с официального сайта ВТО¹⁰, данный принцип характерен для мер “желтой корзины”. К ним относятся:

дотации на продукцию животноводства и растениеводства;

дотации на племенное животноводство и элитное семеноводство (на реализованные семена);

компенсация части затрат на приобретение минеральных удобрений и средств химической защиты растений;

компенсация части затрат на энергоресурсы;

компенсация части расходов по повышению плодородия почв;

закупка у производителя товаров (услуг) по ценам выше рыночных;

льготное кредитование сельскохозяйственных производителей за счет средств федерального и региональных бюджетов, включая списание и пролонгацию долгов и др.

Именно в отношении мер «жёлтой корзины» государство должно взять обязательства по сокращению бюджетного финансирования. Напомним, что на подпрограммы по развитию растениеводства и животноводства предполагается направить большую часть средств (83,7%).

В соответствии с Соглашением по сельскому хозяйству государство вправе финансировать в любом необходимом объеме, исходя из возможностей бюджета, группу мер государственной поддержки

¹⁰ <http://www.rgwto.com>

так называемой «зеленой корзины» - это меры направленные на совершенствование инфраструктуры, научные исследования, образование, информационно-консультационное обслуживание, ветеринарные и фитосанитарные мероприятия, распространение рыночной информации, содержание стратегических продовольственных запасов, программы регионального развития, страхование урожая, содействие структурной перестройке сельского хозяйства и т. д.

Такой же режим действует в отношении мер “голубой корзины”, направленных на ограничение перепроизводства. Соответствующие расходы должны выделяться на фиксированные сельскохозяйственные площади или фиксированное поголовье.

Начальник управления,
государственный советник
Пермского края 2 класса

М.Ю.Кужельная