

Экспертно-аналитическое мероприятие

Анализ эффективности мер и механизмов государственной поддержки субъектов агропромышленного комплекса края в области развития животноводства

Основание для проведения пункт 5.5 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2022 год, пункт 5.1 плана работы Счетной палаты Красноярского края на 2023 год, предложение Губернатора Красноярского края

Объект: министерство сельского хозяйства и торговли Красноярского края.

Исследуемый период: 2020–2021 годы, 9 месяцев 2022 года (для сравнения использованы данные предыдущих периодов).

Результаты мероприятия

Развитие отрасли животноводства является приоритетным направлением государственной аграрной политики, реализация которой в Красноярском крае (в части обеспечения продовольственной безопасности) осуществляется не в полной мере: приняты не все необходимые нормативные правовые акты, не определен уполномоченный орган, не обеспечено ведение мониторинга состояния продовольственной безопасности на территории края; региональные документы стратегического планирования не учитывают отдельные приоритеты Российской Федерации в данной сфере и не взаимосвязаны между собой.

Частое изменение регионального законодательства в сфере оказания государственной поддержки субъектам агропромышленного комплекса (АПК), в том числе порядков и условий предоставления господдержки, а также несбалансированность и непрозрачность механизмов ее предоставления, снижает эффективность предпринимаемых мер.

В настоящее время большинство положений нормативных правовых актов края, регулировавших в анализируемом периоде меры и механизмы государственной поддержки субъектов АПК, утратили силу в связи с принятием Закона края от 07.07.2022 № 3-1004 «О государственной поддержке агропромышленного комплекса края».

Основными производителями продукции животноводства в крае являются сельскохозяйственные организации (57,7%) и хозяйства населения (38,1%). На долю крестьянских (фермерских) хозяйств, включая индивидуальных предпринимателей, приходится 4,2%.

Наиболее значимыми подотраслями животноводства являются мясное и молочное скотоводство, свиноводство и птицеводство. Кроме того, в крае динамично развивается товарное рыбоводство.

Сумма средств, направленных в 2020–2022 годах на поддержку животноводства в крае, составила 8 453,6 млн рублей или 38,7% от общего объема финансирования мер господдержки субъектов АПК. При этом 80,2% данных средств направлено на поддержку молочного скотоводства.

Состояние скотоводства в сельскохозяйственных организациях края в 2021 году по сравнению с 2020 годом, несмотря на ежегодное увеличение объемов финансирования и большое количество мер господдержки¹, характеризуется сокращением поголовья крупного рогатого скота (включая коров молочного направления), снижением продуктивности выращивания крупного рогатого скота, сокращением его племенной базы как мясного, так и молочного направления.

Выращивание скота исключительно мясного направления в настоящее время является убыточным. При этом положительную динамику демонстрируют хозяйства, занимающиеся смешанными видами сельскохозяйственного производства, в которых наряду с мясным направлением развивается молочное, а также есть достаточные посевные площади, используемые, в том числе, для выращивания кормов. К положительным факторам развития в крае молочного скотоводства относится рост продуктивности коров.

Поголовье свиней и птицы в сельскохозяйственных организациях края имеет положительную динамику. Кроме того, в крае растет объем производства свиней и птицы на убой (в убойном весе) во всех категориях хозяйств, а также производство и реализация яиц и товарной рыбы. При этом объем выделяемых средств и количество мер господдержки, оказываемых субъектам АПК, занимающимся свиноводством (3 меры), птицеводством (5) и рыбоводством (9), существенно меньше, чем в сфере молочного скотоводства (22).

Целевые показатели госпрограммы края, характеризующие развитие в регионе животноводства, в 2021 году не достигнуты, с 2022 года – исключены из госпрограммы. В 2020–2021 годах не достигли плановых значений 25% показателей результативности, в основном по причине снижения поголовья скота (включая поголовье молочных коров) и птицы.

Кроме того, показатели госпрограммы края не учитывают показатели, установленные Стратегией социально-экономического развития Красноярского края до 2030 года края и соглашениями о предоставлении субсидий бюджету края из федерального бюджета.

Пороговые значения показателей продовольственной независимости края, являющиеся одним из индикаторов для оценки обеспечения продовольственной безопасности региона, в 2021 году также не достигнуты. Показатели экономической и физической доступности продовольствия в анализируемом периоде имеют разнонаправленную динамику. В целом, объем производства продукции животноводства в крае не обеспечивает внутреннее потребление населения (за исключением производства яиц).

¹ В анализируемом периоде субъектам АПК, занимающимся молочным скотоводством, предоставлено 22 меры господдержки, мясным – 7 мер

Поступательное развитие производства животноводческой продукции малыми формами хозяйствования на селе сдерживается недостаточностью стартового капитала (сложностью привлечения заемного финансирования), отсутствием собственной кормовой базы (ограниченные площади для выпаса скота и выращивания кормовых культур, заготовки сена и т.п.), удаленностью убойных цехов, сложностью с организацией переработки (хотя бы первичной) и сбыта произведенной продукции. Как следствие, отдельные крестьянские (фермерские) хозяйства, включая индивидуальных предпринимателей, не выполняют условия предоставления господдержки, не достигают заявленные показатели и вынуждены искать средства для возврата субсидий.

В настоящее время в крае недостаточно реализованы потенциал развития и возможности сельскохозяйственной потребительской кооперации, которая призвана решать вышеуказанные проблемы в сельской местности.

Основная часть мер господдержки субъектов АПК, занимающихся в крае животноводством, является компенсирующей, предполагает предоставление бюджетных ассигнований на поддержание доходности сельскохозяйственных организаций и малых форм хозяйствования. Указанные меры не направлены на устойчивое динамичное развитие и ускоренную модернизацию анализируемой отрасли, порядки реализации инициативных мер господдержки не содержат условий по увеличению поголовья выращиваемых животных и объемов производимой получателями поддержки продукции. При этом недобросовестные действия (бездействие) отдельных получателей субсидий (грантов), длительные сроки реализации проектов и отсутствие текущего контроля в период их осуществления со стороны уполномоченных органов исполнительной власти края и местного самоуправления негативно влияют на эффективность предоставляемых отрасли животноводства мер господдержки.

Кроме того, при оценке эффективности мер и механизмов господдержки животноводства в анализируемом периоде необходимо учитывать ограничения и проблемы, вызванные внешними, в том числе макроэкономическими и геополитическими факторами, а также общее снижение покупательной способности в отношении натуральной и качественной продукции местных производителей.

Предложения Счетной палаты Красноярского края

По результатам мероприятия Правительству Красноярского края предложено принять меры к устранению указанных в заключении недостатков в правовом регулировании в рассматриваемой сфере, в том числе:

- привести региональные документы стратегического планирования в соответствие приоритетам, установленным на федеральном уровне в сфере поддержки и развития животноводства;

- утвердить нормативные правовые акты по вопросам обеспечения продовольственной безопасности края, определить уполномоченный орган исполнительной власти края в этой сфере, в том числе в целях ведения мониторинга состояния продовольственной безопасности на территории региона.

Министерству сельского хозяйства и торговли Красноярского края предложено:

- обеспечить приоритетную поддержку сельскохозяйственных организаций и малых форм хозяйствования на селе (включая кооперативы):
 - занимающихся смешанными видами сельскохозяйственного производства, а также имеющих (формирующих) полный цикл производимой продукции «от поля до прилавка» (заготовку кормов, производство и убой сельскохозяйственных животных, переработку и реализацию конечной продукции);
 - осуществляющих технологическую модернизацию, в том числе направленную на развитие глубокой переработки продукции животноводства, сохранение и совершенствование генофонда пород крупного рогатого скота отечественной селекции;
- рассмотреть возможность строительства в крае специализированных площадок по выращиванию и откорму мясного скота до высоких весовых кондиций;
- подготовить предложения по увеличению объемов финансирования и расширению перечня мер господдержки, направленных на продвижение продукции местных производителей на внешние рынки, а также на организацию ее сбыта внутри края (в том числе, путем проведения информационной кампании в целях формирования «культуры» потребления населением края молока, мяса, свежей рыбы и иных качественных продуктов местного производства, включая обеспечение ими краевых учреждений образования, здравоохранения, культуры и социального обслуживания граждан).

Заключение о результатах экспертно-аналитического мероприятия направлено в Законодательное Собрание Красноярского края, Правительство Красноярского края, министерство сельского хозяйства и торговли Красноярского края.